Curs universitar

Ştefan Deaconu

Instituţii politice

Ediţia 4

SI / CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

DEACONU, Ştefan

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti (1998).

Specializări: studii aprofundate în domeniul dreptului public şi al ştiinţelor politice la Facultatea de Ştiinţe Politice din cadrul Şcolii Naţionale de Ştiinţe Politice şi Administrative (2000); Institutul de Federalism, Universitatea din Fribourg, Elveţia (2001); Universitatea Naţională de Apărare, Colegiul Naţional de Apărare (2006); Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Tunisia (2008); curs postdoctoral la Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept (2011).

Activitate: profesor univ. dr. şi îndrumător de doctorat la Facultatea de Drept a Universităţii din Bucureşti; avocat în Baroului Bucureşti; arbitru şi Preşedinte al Curţii de Arbitraj Comercial Internaţional de pe lângă Camera de Comerţ şi Industrie a României (2015-prezent); consilier prezidenţial (2005-2012); consilier de stat în cadrul Administraţiei Prezidenţiale (februarie-decembrie 2005); director în cadrul Senatului României (2004-2005); expert şi apoi consilier în cadrul Senatului României (1998-2004); membru al „Rigas Network", CECL, Atena, Grecia (1999-2001); director al Centrului de Drept Constituţional şi Instituţii Politice (CDCIP) din cadrul Facultăţii de Drept a Universităţii din Bucureşti; membru în comitetul ştiinţific al Revistelor: „Dreptul", „Revista de Drept Constituţional", „Revista Română de Studii Electorale" şi „Revista Română de Parteneriat Public-Privat" şi membru în colegiul de redacţie al Revistei „Curierul Judiciar".

Publicaţii: autor şi coautor a peste 25 de lucrări, dintre care: „Drept constituţional"; „Constituţia României. Comentariu pe articole"; „Codex Constituţional – Constituţiile statelor membre ale UE''; „The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges"; „Excepţia de neconstituţionalitate în România şi Franţa"; „Cetăţenia europeană"; „Principiul bunei vecinătăţi în dreptul românesc"; „Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments"; „Metodologie juridică"; „Tratatele României cu vecinii"; „Perspectivele constituţionalismului în România"; „Perspective juridice privind instituţia parlamentului"; „Alegerile şi corpul electoral"; „Religie şi Constituţie"; „Revizuirea Constituţiei economice"; autor a peste 50 de articole, studii şi cronici apărute în reviste de prestigiu, în principal în domeniul dreptului public, precum: „Les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire et les autres autorités publiques dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie", „Les rapports constitutionnels et légaux entre le Président de la Roumanie et le Parlement", „Procédures constitutionnelles de dissolution du Parlement en Roumanie", „The Role of the Superior Council of Magistracy as Guardian of the Independence of the Romanian Judiciary", „The religious symbols in Constitutions", „The Freedom of Expression through Public Radio and Tv. Services".

Premii şi distincţii: Premiul „Vespasian Pella" acordat de Uniunea Juriştilor din România (2006); Premiul „Cartea lunii" acordat de Ministerul Afacerilor Externe din România pentru lucrarea „Principiul bunei vecinătăţi în dreptul românesc" (2005); „Ordinul Coroanei" în grad de „Mare Ofiţer" acordat de M.S. Albert II, Regele Belgiei (2009); Ordinul Naţional „Steaua României" în grad de „Cavaler" acordat de Preşedintele României (2009).

BCU

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere,* conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Instituții politice
Ștefan Deaconu

Copyright © 2011, 2015, 2017, 2020 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
DEACONU, ȘTEFAN
Instituții politice / Ștefan Deaconu. - Ed. a 4-a, reviz. și adăug.. - București : Editura C.H. Beck, 2020
Conține bibliografie
ISBN 978-606-18-1029-1

34
32

Editura C.H. Beck
Calea Plevnei, nr. 172, et. 3-4, Sector 6
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Diana-Margareta Andrei

Cuprins

Cuvânt-înainte ..... **XI**

Capitolul I. Instituţii politice **1**
Secţiunea 1. Explicaţii introductive 1
§1. Consideraţii generale privind noţiunea de „instituţii" 1
§2. Noţiunea de „instituţii politice" 4
Secţiunea a 2-a. Relaţia dintre „instituţiile politice" şi „instituţiile juridice" 6
Secţiunea a 3-a. Importanţa analizei instituţiilor politice 7

Capitolul II. Teoria puterii **11**
Secţiunea 1. Organizarea statală a puterii 11
§1. Noţiunea de putere de stat 11
§2. Relaţia popor – stat 13
§3. Relaţia stat – putere de stat – putere politică 13
§4. Puterea politică şi puterea de stat 14
Secţiunea a 2-a. Legitimitatea puterii de stat 14
§1. Teorii teocratice 14
§2. Teorii democratice 15
Secţiunea a 3-a. Trăsăturile generale ale puterii de stat 16
Secţiunea a 4-a. Teoria separaţiei puterilor 17
§1. Apariţie 17
§2. Conţinut 18
§3. Criticile teoriei separaţiei puterilor 18
Secţiunea a 5-a. Reglementarea principiului separaţiei puterilor în constituţiile actuale ale statelor 19

Capitolul III. Partidele politice în sistemul constituţional **24**
Secţiunea 1. Apariţia şi evoluţia partidelor politice 24
Secţiunea a 2-a. Conceptul de partid politic 26
§1. Definiţii propriu-zise 27
§2. Definiţii sintagme 27
§3. Definiţii formulate de actele normative 28
§4. Noţiuni conexe celei de „partid politic" 29
Secţiunea a 3-a. Partidele politice ca asociaţii 29
Secţiunea a 4-a. Partidele politice ca subiecte de drept 30
§1. Subiecte de drept public 30
§2. Subiecte de drept constituţional 30
Secţiunea a 5-a. Compoziţia partidelor politice 31
Secţiunea a 6-a. Scopul partidelor politice 31
Secţiunea a 7-a. Rolul partidelor politice 34
Secţiunea a 8-a. Clasificarea partidelor politice 35
§1. Criteriul apartenenţei membrilor la o anumită credinţă, ideal sau interes 35
§2. Criteriul căilor folosite pentru rezolvarea marilor probleme politice 36
§3. Criteriul compoziţiei partidelor 37
§4. Criteriul disciplinei votului membrilor de partid 38
§5. Criteriul originii partidelor 38

BCU CLUJ - UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 9-a. Pluralism politic şi pluripartidism 38
§1. Pluralism politic 38
§2. Pluripartidism 39
§3. Bipartidism 40
§4. Partid dominant 40
Secţiunea a 10-a. Partidele politice în România 41
§1. Istoric 41
§2. Actualitate 41
Secţiunea a 11-a. Finanţarea partidelor politice 42
§1. Finanţarea publică (guvernamentală) 43
§2. Finanţarea privată (neguvernamentală) 47
§3. Controlul finanţării 48
Secţiunea a 12-a. Partidele politice la nivelul Uniunii Europene 49

Capitolul IV. Teoria statului (concept, apariţia statului, legitimitatea, funcţiile şi elementele statului) 54
Secţiunea 1. Diverse abordări în definirea conceptului de stat 54
§1. Abordarea teologică 54
§2. Abordarea filozofică 55
§3. Abordarea sociologică 57
§4. Abordarea juridică 58
Secţiunea a 2-a. Definiţia statului 60
Secţiunea a 3-a. Apariţia statului modern. Etapele formării statului 62
§1. Formarea statului 62
§2. Statul absolutist 64
§3. Statul naţional 64
Secţiunea a 4-a. Esenţa şi legitimitatea statului 65
§1. Esenţa statului 65
§2. Statul ca instrument de dominare 65
§3. Conceptul de legitimitate a statului 66
§4. Originea puterii de stat 67
§5. Justificarea autorităţii statului 67
Secţiunea a 5-a. Funcţiile statului 68
§1. Concept 68
§2. Clasificarea funcţiilor statului 68
Secţiunea a 6-a. Elementele statului 69
§1. Teritoriul 70
§2. Populaţia 70
§3. Suveranitatea 70

Capitolul V. Teoria statului (forma de stat, caracterele statului român şi organizarea lui administrativă) 74
Secţiunea 1. Forma de guvernământ 74
§1. Noţiune 75
§2. Monarhia 76
§3. Republica 77
Secţiunea a 2-a. Structura de stat 78
§1. Noţiune 78
§2. Statul unitar 78
§3. Statul federal 79

§4. Asociaţiile de state ... 80
Secţiunea a 3-a. Caracterele statului român ... 81
§1. Stat naţional ... 81
§2. Stat unitar şi indivizibil ... 82
§3. Stat suveran şi independent ... 83
§4. Stat de drept ... 83
§5. Stat democratic şi social ... 84
Secţiunea a 4-a. Organizarea administrativă a teritoriului României ... 85
§1. Noţiune ... 85
§2. Unităţile administrativ-teritoriale ale României ... 85

Capitolul VI. Sistemul electoral ... 90
Secţiunea 1. Drepturile electorale ... 90
Secţiunea a 2-a. Dreptul de vot ... 91
§1. Scurt istoric ... 91
§2. Situaţia actuală ... 92
§3. Regimul juridic al dreptului de vot. Trăsăturile votului ... 95
Secţiunea a 3-a. Dreptul de a fi ales ... 98
§1. Scurt istoric ... 99
§2. Beneficiarii dreptului de a fi ales. Regim juridic ... 100
Secţiunea a 4-a. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European ... 103
§1. Condiţiile aderării României la Uniunea Europeană ... 103
§2. Terminologie. Natura juridică a drepturilor electorale la nivelul Uniunii Europene ... 104
§3. Dreptul de a alege membrii Parlamentului European ... 105
§4. Dreptul de a fi ales membru al Parlamentului European ... 107
§5. Incompatibilităţi ale mandatului de parlamentar european ... 108
Secţiunea a 5-a. Tipuri de sisteme electorale ... 110
§1. Sistemul majoritar ... 110
§2. Sistemul reprezentării proporţionale ... 114
§3. Sisteme mixte ... 115
Secţiunea a 6-a. Organizarea şi desfăşurarea alegerilor în România ... 116
§1. Cadrul legal ... 116
§2. Stabilirea datei alegerilor ... 117
§3. Stabilirea numărului, delimitarea şi numerotarea circumscripţiilor şi a colegiilor electorale ... 117
§4. Întocmirea listelor electorale şi a registrului electoral ... 118
§5. Constituirea birourilor şi a oficiilor electorale ... 118
§6. Constituirea secţiilor de votare ... 120
§7. Propunerea candidaturilor ... 121
§8. Întocmirea buletinelor şi a ştampilelor de vot ... 122
§9. Campania electorală ... 124
§10. Desfăşurarea votării ... 125
§11. Stabilirea rezultatelor votării şi atribuirea mandatelor ... 127

Capitolul VII. Referendumul ... 133
Secţiunea 1. Noţiune ... 133
Secţiunea a 2-a. Tipuri de referendum ... 134
Secţiunea a 3-a. Regimul juridic al referendumului în România ... 136
Secţiunea a 4-a. Procedura organizării referendumului în România ... 140

Secţiunea a 5-a. Natura juridică a decretului de stabilire a referendumului în România 144
Secţiunea a 6-a. Consecinţele organizării unui referendum 145

Capitolul VIII. Parlamentul (apariţie, competenţe, structură) 149
Secţiunea 1. Apariţia Parlamentului 149
Secţiunea a 2-a. Principiile parlamentarismului 150
§1. Principiul suveranităţii naţionale 150
§2. Principiul autonomiei Parlamentului 150
§3. Principiul reprezentativităţii 151
Secţiunea a 3-a. Competenţele Parlamentului 151
§1. Precizări generale 151
§2. Competenţa de legiferare 153
§3. Competenţa de stabilire a direcţiilor statale şi juridice principale ale activităţii sociale, politice, economice şi culturale 153
§4. Competenţa de alegere, formare, numire, avizare sau revocare a unor autorităţi statale 153
§5. Competenţa de control parlamentar 154
§6. Competenţa de conducere în politica externă 157
§7. Competenţa de organizare internă 157
Secţiunea a 4-a. Structura Parlamentului 158
Secţiunea a 5-a. Monocameralism sau bicameralism? 161

Capitolul IX. Parlamentul (organizare, funcţionare, statut, dizolvare) 167
Secţiunea 1. Structurile de lucru ale Parlamentului 167
§1. Precizări generale 167
§2. Grupurile politice parlamentare 168
§3. Birourile 169
§4. Comisiile parlamentare 170
Secţiunea a 2-a. Modalitatea de lucru a Parlamentului 170
Secţiunea a 3-a. Funcţionarea Parlamentului 172
§1. Mandatul Parlamentului 172
§2. Sesiunea 172
§3. Şedinţele 173
Secţiunea a 4-a. Statutul deputaţilor şi al senatorilor 173
§1. Mandatul parlamentarului 174
§2. Incompatibilităţi şi imunităţi 174
Secţiunea a 5-a. Dizolvarea Parlamentului 180
§1. Dizolvarea Parlamentului este o sancţiune? 180
§2. Cine poate dizolva Parlamentul 181
§3. Actul de dizolvare a Parlamentului 183
§4. Când nu poate fi dizolvat Parlamentul 184

Capitolul X. Parlamentul (actele Parlamentului) 189
Secţiunea 1. Actele Parlamentului 189
§1. Legile 190
§2. Moţiunile 190
§3. Hotărârile 191
Secţiunea a 2-a. Desfăşurarea procesului legislativ 192
§1. Iniţiativa legislativă 194
§2. Avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative 195

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§3. Examinarea şi avizarea proiectelor şi a propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente 196
§4. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a şedinţei 199
§5. Dezbaterea în plen 199
§6. Votarea legii 201
§7. Întoarcerea legii la prima Cameră sesizată 202

Capitolul XI. Puterea executivă 206
Secţiunea 1. Caracterizare generală 206
§1. Terminologie 206
§2. Rolul puterii executive 207
Secţiunea a 2-a. Structura puterii executive 209
§1. Executivul monocefal 209
§2. Executivul bicefal 210
§3. Structura puterii executive în România 210
Secţiunea a 3-a. Componenţa puterii executive 211
§1. Caracterizare generală 211
§2. Componenţa puterii executive în România 213
Secţiunea a 4-a. Guvernul României 213
§1. Procedura numirii 213
§2. Mandat 216
§3. Organizare şi funcţionare 217
§4. Statutul membrilor 218
§5. Actele Guvernului 219
Secţiunea a 5-a. Delegarea legislativă 222
§1. Caracterizare generală 222
§2. Delegarea legislativă în România 223
Secţiunea a 6-a. Răspunderea membrilor Guvernului 230
§1. Răspunderea politică 230
§2. Răspunderea juridică 231

Capitolul XII. Şeful de stat 239
Secţiunea 1. Caracterizarea instituţiei şefului de stat 239
§1. Caracterizare generală 239
§2. Evoluţia instituţiei şefului de stat în România 240
Secţiunea a 2-a. Desemnarea şefului de stat 242
§1. Procedura desemnării 242
§2. Desemnarea Preşedintelui României 245
Secţiunea a 3-a. Mandatul şefului de stat 245
§1. Caracterizare generală 245
§2. Mandatul Preşedintelui României 246
Secţiunea a 4-a. Funcţiile şi atribuţiile şefului de stat 249
§1. Funcţiile şefului de stat 249
§2. Atribuţiile şefului de stat 250
§3. Funcţiile Preşedintelui României 250
§4. Atribuţiile Preşedintelui României 255
Secţiunea a 5-a. Actele şefului de stat 260
§1. Caracterizare generală 260
§2. Actele Preşedintelui României 261

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 6-a. Răspunderea şefului de stat 266
§1. Caracterizare generală 266
§2. Răspunderea Preşedintelui României 267

Capitolul XIII. Curtea Constituţională a României 276
Secţiunea 1. Scurt istoric 276
Secţiunea a 2-a. Scop 280
Secţiunea a 3-a. Judecătorii Curţii Constituţionale 280
§1. Numărul judecătorilor şi condiţiile de acces la funcţie 280
§2. Numirea judecătorilor 282
§3. Mandatul judecătorilor 282
§4. Incompatibilităţi 283
§5. Răspunderea judecătorilor 283
§6. Imunitatea judecătorilor 283
§7. Independenţa şi inamovibilitatea judecătorilor 284
Secţiunea a 4-a. Organizarea Curţii Constituţionale 284
§1. Preşedintele Curţii Constituţionale 284
§2. Plenul Curţii Constituţionale 284
§3. Magistraţii asistenţi ai Curţii Constituţionale 284
Secţiunea a 5-a. Atribuţiile Curţii Constituţionale 285
§1. Modalităţile de acces la Curtea Constituţională 285
§2. Obiecţia de neconstituţionalitate 286
§3. Excepţia de neconstituţionalitate 287
§4. Alte atribuţii ale Curţii Constituţionale 288
Secţiunea a 6-a. Procedura în faţa Curţii Constituţionale 292
§1. Reguli generale 292
§2. Reguli speciale 292
Secţiunea a 7-a. Actele Curţii Constituţionale 294

Capitolul XIV. Autoritatea judecătorească 299
Secţiunea 1. Organele autorităţii judecătoreşti 299
§1. Instanţele judecătoreşti 299
§2. Ministerul Public 301
§3. Consiliul Superior al Magistraturii 302
Secţiunea a 2-a. Puterea judecătorească 303
§1. Noţiunea de justiţie 303
§2. Noţiunea de putere judecătorească 304
§3. Principiile pe baza cărora se realizează justiţia 305
Secţiunea a 3-a. Raporturile juridice dintre autoritatea judecătorească şi celelalte autorităţi publice 314
§1. Raporturile juridice cu Parlamentul 314
§2. Raporturile juridice cu Preşedintele României 315
§3. Raporturile juridice cu Guvernul 317
Secţiunea a 4-a. Răspunderea magistraţilor 318
§1. Precizări generale 318
§2. Răspunderea civilă 319
§3. Răspunderea penală 320
§4. Răspunderea disciplinară 320

Cuvânt-înainte

Prezenta lucrare este un curs universitar de „Instituţii politice" ce vine ca o continuare şi o completare firească a celui de „Drept constituţional" editat tot cu sprijinul colegilor şi prietenilor de la Editura C.H. Beck. Cursul prezintă conceptele juridice într-o abordare modernă şi foarte actuală, analizând principalele instituţii politice şi constituţionale ale statului, precum Parlamentul, Şeful statului şi Guvernul, dar şi alte instituţii adiacente acestora, precum partidele politice sau sistemul electoral. De asemenea, cursul abordează problemele legate de teoria statului, separaţia puterilor în stat şi organizarea administrativă a teritoriului.

Conţinutul cărţii este realizat şi structurat respectând standardele europene privind învăţarea. Noţiunile explicate sunt uşor de asimilat, iar prezentarea temelor este făcută într-un stil clar şi logic.

Lucrarea este redactată în aşa fel încât ea să reprezinte şi o sursă importantă de informaţie pentru cei interesaţi de fenomenul constituţionalismului şi al instituţiilor constituţionale, în ansamblu. Am abordat instituţiile politice nu doar din perspectivă teoretică, ci şi din perspectivă practică, ţinând cont de experienţa pe care am acumulat-o până în prezent datorită funcţiilor publice deţinute. Cursul poate fi utilizat atât de studenţii din învăţământul juridic şi al ştiinţelor politice şi administrative, dar şi de practicienii dreptului, jurnalişti şi oameni politici, indiferent de apartenenţă.

Nu s-ar cuveni să închei aceste rânduri fără să mulţumesc profesorilor mei, care, de-a lungul anilor, mi-au îndrumat paşii către cunoaşterea şi aprofundarea unei ramuri de drept, pe cât de dinamică, pe atât de frumoasă. Astfel, mulţumirile mele se îndreaptă către regretatul profesor *Victor Duculescu* de la care am învăţat, printre altele, că studiul şi documentarea face diferenţa între un bun jurist şi un foarte bun jurist şi către profesorul *Ioan Muraru* a cărui rigoare şi ale cărui sfaturi mi-au fost de un real folos pe parcursul carierei mele.

La elaborarea cursului am avut în vedere legislaţia în vigoare până la data de 15 septembrie 2020.

Autorul
Septembrie 2020

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Instituţii politice

Obiectivele de învăţare ale Capitolului I

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să definiţi noţiunea de „instituţie";
- să faceţi o clasificare a instituţiilor;
- să distingeţi între accepţiunea comună şi accepţiunea juridică a noţiunii de „instituţie";
- să înţelegeţi ceea ce înseamnă noţiunea de „instituţii politice";
- să aflaţi trăsăturile instituţiilor politice;
- să înţelegeţi diferenţa dintre „instituţiile politice" şi „instituţiile juridice";
- să înţelegeţi importanţa analizei instituţiilor politice pentru dreptul constituţional.

Secţiunea 1. Explicaţii introductive

§1. Consideraţii generale privind noţiunea de „instituţii"

1.1. Accepţiunea comună a noţiunii de „instituţii"

Instituţiile sunt modele de relaţii sociale.

Instituţiile sunt forme organizatorice create de oameni în vederea realizării unor interese sau atingerii unor scopuri. Ele sunt modelele de relaţii sociale, relativ stabile şi permanente. **Dicţionarul explicativ al limbii române defineşte instituţia drept o formă de organizare a raporturilor sociale, repetate şi tipizate potrivit normelor juridice, stabilite pe domenii de activitate şi oglindind caracterul istoric al orânduirii societăţii respective.**

În sens general, termenul de instituţie îşi are originea în termenii latini de „**institutio**" care însemna „a întemeia", „a organiza", „a aşeza" şi în cel de „**institutum**" care însemna „principiu de organizare", „aşezământ".

Sociologul Émile Durkheim înţelege prin instituţie, obiceiuri şi practici sociale preexistente individului, care se impun în mod obiectiv. Alţi autori, de data aceasta jurişti, precum Marcel Prélot sau Pierre Pactet, definesc instituţia, fie un ansamblu de

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

organisme şi mecanisme existente într-o societate la o epocă determinată, fie un ansamblu sau complex de norme care se raportează la aceeaşi temă sau la acelaşi obiect şi care prezintă o anumită unitate şi stabilitate.

Juristul francez Maurice Duverger a definit noţiunea generală de instituţie prin două elemente: un element structural şi unul de credinţă. Din punct de vedere structural, instituţiile sunt modele de raporturi umane stabile şi durabile. Ele se disting astfel de relaţiile închegate în afara oricărui model instituţional, care sunt ocazionale, efemere şi instabile. Din acest punct de vedere, statul este văzut, spre exemplu, ca o instituţie.

Aşadar, un element fundamental al instituţiilor este faptul că ele sunt modele ale relaţiilor sociale stabile şi relativ permanente. Dar instituţiile nu pot fi definite numai prin elementul lor material, ci şi prin prisma legăturii indisolubile dintre acesta şi elementul de credinţă. Formarea unor instituţii are la bază şi o anumită credinţă (ex. Biserica – ea este o instituţie ce se bazează pe un element structural şi de credinţă a membrilor săi).

Crearea instituţiilor nu constituie un scop în sine, ci ea serveşte anumitor interese social-economice, ideologice, ştiinţifice etc. Varietatea acestor scopuri determină varietatea instituţiilor, acestea deosebindu-se nu numai după scopul urmărit prin înfiinţarea lor, dar şi după alte criterii, cum ar fi: etapa istorică în care apar şi îşi desfăşoară activitatea; ţara în care funcţionează; tradiţiile existente aici etc. Ca exemple de instituţii putem enumera: instituţia vasalităţii, instituţia senioriei, instituţia sclaviei etc.

Definiţia noţiunii de „instituţie".

Încercând o definire a instituţiilor, am putea spune că acestea sunt **structuri şi modele de relaţii sociale, relativ stabile, care persistă în decursul uneia sau mai multor perioade istorice şi care funcţionează, de regulă, pe baza unor reglementări scrise,** iar prin crearea lor se urmăreşte realizarea unor scopuri precise.

1.2. Clasificarea instituţiilor

Criterii de clasificare a instituţiilor.

Instituţiile pot avea mai multe funcţii în societate, în raport de scopul pentru care ele au fost constituite. De asemenea, în raport de regulile care le coordonează activitatea, instituţiile pot diferi de la un stat la altul sau de la o perioadă istorică la alta. O clasificare a instituţiilor se poate face în funcţie de mai multe criterii. Astfel:

a) în funcţie de scopurile urmărite pot fi: instituţii politice, instituţii juridice, instituţii religioase, instituţii economice etc.;

b) în funcţie de aria de acţiune, putem avea: instituţii naţionale (ex. Biserica Ortodoxă Română) şi instituţii internaţionale (ex. Organizaţia Naţiunilor Unite);

c) în funcție de recunoașterea lor juridică, avem: instituții oficiale (ex. partidele politice) și instituții neoficiale (ex. cluburi, facțiuni etc.);

d) în funcție de perioada de activitate, putem avea: instituții permanente (ex. Statul, Biserica etc.) și instituții ocazionale (ex. Inchiziția).

Toate aceste criterii și forme de instituții arată multitudinea situațiilor în care pot apărea instituțiile. Acestea se fac și se desfac în funcție de împrejurările istorice, politice, sociale și economice prin care trece societatea. Dintre formele de instituții enumerate, o importanță deosebită pentru dreptul constituțional o au instituțiile politice și cele juridice.

1.3. Accepțiunea juridică a noțiunii de „instituții"

Accepțiuni juridice ale noțiunii de „instituție".

Accepțiunea juridică a noțiunii de „instituții" definește fie: a) un grup de norme juridice (ex. instituția căsătoriei, instituția prescripției, instituția cetățeniei etc.), fie b) o structură, o organizare (ex. instituția primarului, instituția prefectului, instituțiile bugetare, instituția Parlamentului etc.).

a) Ca grup de norme, instituția reprezintă un set de reguli juridice care au un obiect specific de reglementare. În acest sens, instituția juridică reprezintă parte a unei ramuri de drept sau obiect de studiu al unei ramuri de drept (ex. instituția juridică a proprietății, instituția juridică a moștenirii etc.). În doctrină, instituția juridică a mai fost definită și ca un grup de norme juridice, unite pe criteriul unui obiect comun de reglementare, obiect care îi asigură unitatea și permanența (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*).

La începutul secolului al XX-lea, un teoretician al dreptului afirma că activitățile întreprinse de oameni pentru satisfacerea anumitor nevoi (individuale sau de grup), ce reprezintă interes din punct de vedere social, a determinat apariția instituțiilor juridice. Acesta este și motivul pentru care el definea instituția juridică drept un complex de norme juridice reglementând o serie de relații sociale și raportându-se la o nevoie individuală sau a colectivității, pe care aceste norme caută să o satisfacă și care servesc drept fundament (*Paul Negulescu*).

Fundamentul instituțiilor juridice.

Instituțiile juridice au ca fundament politica, religia și morala, dar nu se confundă nici cu instituțiile politice, nici cu cele religioase, nici cu cele morale. Unele instituții politice sunt și instituții juridice (ex. Statul, Parlamentul, Șeful statului, Guvernul, partidele politice etc.). În mod similar, unele instituții religioase (ex. Biserica, cultele religioase) sunt și instituții juridice, după cum, unele instituții morale au devenit și ele instituții juridice (ex. furtul și calomnia).

Constituția României folosește termenul generic de „instituție" atunci când vorbește despre instituțiile juridice. Astfel, în art. 155 alin. (2) prevede că „Instituțiile

prevăzute de Constituţie, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire, rămân în funcţiune până la constituirea celor noi".

b) Ca structură sau organizare, accepţiunea juridică a noţiunii de „instituţie" are în vedere acele autorităţi învestite cu anumite funcţii. De exemplu, vorbim de instituţii bugetare (finanţate de la bugetul de stat) şi instituţii non bugetare (finanţate din alte surse decât bugetul de stat); despre instituţii publice (ce urmăresc satisfacerea unui serviciu public) şi instituţii private (ce urmăresc satisfacerea unui interes personal).

Uneori, noţiunea de instituţie juridică din dreptul constituţional este folosită şi cu un sens ambivalent. Astfel, definim Parlamentul drept instituţie juridică şi atunci când avem în vedere setul de reguli juridice care reglementează modul de alegere, organizarea internă, activitatea şi atribuţiile sale, dar şi atunci când ne referim la organismul ca atare sau clădirea (ex. în unele state, imunitatea parlamentară îl protejează pe parlamentar doar în Parlament, adică în incinta clădirii Parlamentului).

§2. Noţiunea de „instituţii politice"

Instituţiile politice sunt forme ale instituţiilor juridice.

Instituţiile politice nu sunt altceva decât forme prin care se exteriorizează puterea politică. Ceea ce determină natura instituţiilor politice este capacitatea acestora de a folosi puterea pentru realizarea unui interes general. În lipsa instituţiilor politice puterea se exercită conjunctural, arbitrar şi uneori conflictual, de către indivizi. Adevărata natură a instituţiilor politice constă în locul pe care acestea îl acordă legii, garanţiilor de echitate şi libertate care ocrotesc viaţa şi interesele cetăţenilor.

Instituţiile politice sunt forme ale instituţiilor juridice pentru că politica este unul dintre fundamentele dreptului. **Politica** este ştiinţa şi practica de guvernare a unui stat şi reprezintă sfera de activitate social-istorică ce însumează relaţiile, orientările şi manifestările care apar între partidele politice, între diversele categorii şi grupuri sociale sau între naţiuni în vederea emancipării conceptelor proprii, în lupta pentru putere sau supremaţie ideologică. Politica reprezintă, de asemenea, orientarea, activitatea şi acţiunea propriu-zisă a unui partid sau a unor grupări exercitată în domeniul guvernării problemelor interne şi externe. Totodată, poate fi definită ca ideologie ce reflectă această orientare sau acţiune.

Dreptul este instrumentul de realizare a politicii.

Relaţia dintre drept şi politică este una de interdependenţă, deoarece autoritatea publică, ca formă instituţionalizată a puterii politice, are capacitatea de a crea şi aplica normele juridice, transformând astfel dezideratele politice în imperative juridice. Autoritatea publică creează dreptul corespunzător valorilor politice asumate şi, prin aceasta, instituie autorităţile politice şi juridice care să îndeplinească anumite atribuţii în stat. Pe de altă parte, **dreptul este instrumentul de realizare a politicii**. Politicul este un

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

subsistem al sistemului social şi conţine următoarele părţi componente: instituţiile, organizaţiile politice şi conştiinţa politică.

Instituţiile politice sunt instituţii prin intermediul cărora se exercită puterea. Prima instituţie politică este statul ca instrument social organizat. Partidele politice constituie instituţia care, deţinând dreptul de conducere a statului, poate transpune în practică programul de acţiune propriu.

Organizaţiile politice sunt grupurile umane formale şi informale care reprezintă categorii sociale mai largi, ce exercită influenţe, presiuni, propagandă sau lobby în favoarea sau în defavoarea partidelor cu acces la conducerea statului.

Conştiinţa politică există simultan pe mai multe niveluri de structurare, şi anume psihologia individuală politică, ca formă comună a conştiinţei politice şi ca formă structurată a conştiinţei politice. Conştiinţa politică de nivel psihologic constă în cunoştinţe politice rudimentare, locale, interese politice minore, norme cu aplicaţie redusă, sentimente politice specifice. Conştiinţa politică comună este dominată de cunoştinţe politice relativ stabile, interese comune structurate ale grupurilor, norme politice interiorizate prin experienţă colectivă. Conştiinţa politică comună serveşte acţiunilor de grup politic bazal. Conştiinţa politică structurată superior se prezintă ca o concepţie politică unitară despre societate ca un tot şi ca o doctrină politică ce converteşte ideile privitoare la stările de fapt în norme generale de acţiune pentru schimbarea ordinii sociale în conformitate cu interesele clasei reprezentate. În continuarea acestor forme structurate, există programul politic, parte integrantă a conştiinţei politice, care vizează direct înfăptuirea concretă a scopurilor fundamentale ale clasei politice reprezentate.

Sfera de cuprindere a instituţiilor politice.

Instituţiile politice, spre deosebire de cele care au caracter cultural, religios, social etc., **sunt create în scopuri ce au legătură cu puterea de stat**, cu participarea la putere şi la conducerea societăţii. Astfel de instituţii politice sunt: Parlamentul, Guvernul, Şeful statului, partidele politice etc. Acesta este şi motivul pentru care vom analiza la materia „Instituţii politice" acele instituţii care au legătură cu puterea de stat, deoarece ştiinţa dreptului constituţional are ca obiect, în primul rând, acele structuri politice ce sunt reglementate de norme de drept şi sunt învestite cu autoritate ce ţine de dreptul public.

Nu doar instituţiile politice care fac parte din tradiţionala separaţie a puterilor în stat sunt analizate ca instituţii politice, ci şi altele, precum partidele politice, pentru că şi acestea au o legătură, directă sau indirectă, cu exercitarea puterii de stat. Partidele politice, fie participă la guvernare, fie îşi concentrează eforturile în direcţia cuceririi puterii şi a exercitării acesteia. Aşadar, **sfera instituţiilor politice este mult mai largă decât sfera instituţiilor statale.**

În doctrina dreptului constituţional, instituţiile politice au fost definite fie ca organe însărcinate să realizeze puterea politică şi normele privitoare la această organizare (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*), fie ca organisme sau instituţii

care concură individual, şi toate împreună, la exercitarea unitară a puterii politice (*Cristian Ionescu*), fie ca sistem de reguli ale jocului politic (*Dan Claudiu Dănişor*). Toate aceste definiţii fac referire la stat, la organismele de exercitare a puterii şi la guvernare. Fiecare dintre aceste instituţii politice au anumite funcţii, o organizare proprie şi metode specifice de activitate prin care participă la procesul de guvernare.

Trăsăturile instituţiilor politice.

Instituţiilor politice li se pot atribui o serie de trăsături. Astfel:

a) instituţiile politice sunt formate dintr-un colectiv de indivizi.

Nu există instituţii politice în afara asocierii unui grup de indivizi care au concepţii şi idei asemănătoare;

b) instituţiile politice sunt un sistem de reguli. Instituţia politică adaptează faptele sociale în funcţie de finalitatea propusă;

c) instituţiile politice, ca şi cele juridice, sunt un sistem durabil în timp. Un fapt politic izolat nu poate crea o instituţie politică;

d) instituţiile politice au o finalitate proprie. Această finalitate este reprezentată de exercitarea puterii în numele unei colectivităţi (ex. în numele poporului);

e) instituţiile politice privesc un grup distinct de relaţii sociale. Este vorba despre acele relaţii sociale care se referă la exerciţiul puterii (ex. câştigarea puterii, exerciţiul puterii, menţinerea puterii);

f) instituţiile politice sunt o „totalitate ierarhizată”, deoarece ierarhizarea regulilor de comportament este o trăsătură generală a sistemelor sociale.

Noţiunea de instituţii politice.

Aşadar, pornind de la aceste definiţii şi trăsături, putem spune că **instituţiile politice însumează totalitatea organismelor politice statale şi nestatale ale cetăţenilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică într-o ţară sau într-o entitate cu caracter statal.**

Secţiunea a 2-a. Relaţia dintre „instituţiile politice” şi „instituţiile juridice”

Din perspectiva dreptului constituţional, cele două noţiuni sunt strâns legate şi corelate între ele. Văzute matematic, cele două noţiuni au sfere de cuprindere diferite, dar care, pe alocuri, se intersectează. **Nu toate instituţiile juridice sunt şi instituţii politice** (ex. instituţia căsătoriei sau instituţia prescripţiei), după cum nu toate instituţiile politice sunt şi instituţii juridice (ex. grupurile de lobby sau de presiune).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În analiza raportului dintre cele două noţiuni, trebuie făcută **distincţia clară între „instituţii politice", „politici" şi „instituţii juridice"**. Instituţiile politice elaborează politici care uneori devin instituţii juridice prin aprobarea lor de către Parlamente, în legi. Acesta este şi motivul pentru care în alte limbi, ca spre exemplu, în limba engleză, termenul de „politic" este desemnat prin cuvântul „politics", iar termenul de „politici", prin noţiunea de „policy". În limba română, noţiuni, precum „politici" sau „politică" pot crea confuzie tocmai datorită asemănării dintre termeni.

Secţiunea a 3-a. Importanţa analizei instituţiilor politice

Instituţiile politice se corelează cu dreptul.

În primul rând, **conceptul de „instituţii politice" este corelat cu cel de „drept"**. Fără sprijinul normelor juridice, instituţiile politice nu pot nici exista, nici funcţiona în scopul pentru care ele se constituie. **Dreptul fixează principiile după care se organizează şi funcţionează instituţiile politice.** Acest lucru ilustrează ideea de stat de drept în care funcţionează instituţiile politice.

În fond, rolul instituţiilor politice este acela de a stabili norme sociale de conduită pentru indivizi prin transformarea acestor norme în reguli juridice. Crearea de instituţii politice răspunde, pe lângă ***consensus iuris*** (consens comun asupra regulilor juridice) şi ***utilitatis communio*** (comunitate de avantaje reciproce pentru membrii societăţii), realizării conexiunii morale şi intereselor sociale globale.

Instituţiile politice se corelează cu dreptul constituţional.

În al doilea rând, **conceptul de „instituţii politice" este corelat cu cel de „drept constituţional"** deoarece se referă la autorităţile puterii politice, precum şi la normele ce reglementează aceste autorităţi. Această asociere între drept şi politică subliniază legătura strânsă care există între cele două concepte, instituţiile politice constituind obiectul central al dreptului constituţional (*Louis Favoreu*).

Unele instituţii politice, precum Parlamentul, Guvernul, Şeful statului, partidele politice, au conţinut juridic, dar fundamentat pe un puternic conţinut politic. Conţinutul lor juridic este dat de reglementările legale elaborate de înseşi instituţiile menţionate. Dreptul este chiar creaţia juridică a acestor instituţii politice. Unul dintre teoreticienii dreptului constituţional, Constantin Dissescu, spunea că statul poate fi analizat din două perspective: în stare de repaus şi în mişcare. Dacă starea de repaus a statului face obiectul dreptului public, starea de mişcare a lui face obiectul politicii. Politica nu poate fi desprinsă de drept, după cum nici dreptul nu poate fi desprins de politică. Normele dreptului şi viaţa politică sunt două realităţi distincte care se completează reciproc.

Pentru dreptul constituţional, studierea instituţiilor politice este utilă şi necesară pentru înţelegerea mecanismelor puterii de stat. Atât normele dreptului constituţional, cât şi viaţa politică fac obiectul de studiu al dreptului constituţional. Studierea

instituţiilor politice în cadrul dreptului constituţional permite determinarea adevăratei semnificaţii sociologice a dreptului. Politicul reprezintă uneori sufletul dreptului. Nu în mod eronat, unii sociologi au numit dreptul ca fiind un „drept viu" (*Eugen Ehrlich*).

La disciplina „Instituţii politice" vom analiza acele instituţii politice ale statului care privesc în mod nemijlocit exerciţiul puterii de stat. Astfel, ne vom referi la Parlament, la Guvern, la Şeful de stat, dar şi la instituţii politice care contribuie la formarea acestora, precum, partidele politice.

O situaţie aparte o au autorităţile judecătoreşti. Acestea au o serie de atribuţii care privesc interesul public, însă din raţiuni de ordin practic, consider că nu fac parte din instituţiile politice. Ele nu participă în mod efectiv şi permanent la exerciţiul puterii, ci doar aplică legea în cazul în care ea a fost încălcată. Aceasta este şi explicaţia pentru care Constituţia nu foloseşte termenul de „instituţii politice", ci pe cel de „autorităţi publice", atunci când reglementează activitatea principalelor instituţii ale statului.

Rezumat

Termenul de instituţie îşi are originea în termenii latini de **„institutio"**, care însemna „a întemeia", „a organiza", „a aşeza" şi în cel de **„institutum"** care însemna „principiu de organizare", „aşezământ".

Instituţiile sunt structuri şi modele de relaţii sociale, relativ stabile, care persistă în decursul uneia sau mai multor perioade istorice, care funcţionează, de regulă, pe baza unor reglementări scrise, iar prin crearea lor se urmăreşte realizarea unor scopuri precise.

Instituţiile se pot clasifica: a) în funcţie de scopurile urmărite pot fi: instituţii politice, instituţii juridice, instituţii religioase, instituţii economice etc.; b) în funcţie de aria de acţiune, putem avea: instituţii naţionale (ex. Biserica Ortodoxă Română) şi instituţii internaţionale (ex. Organizaţia Naţiunilor Unite); c) în funcţie de recunoaşterea lor juridică, avem: instituţii oficiale (ex. partidele politice) şi instituţii neoficiale (ex. cluburi, facţiuni etc.); d) în funcţie de perioada de activitate, putem avea: instituţii permanente (ex. Statul, Biserica etc.) şi instituţii ocazionale (ex. Inchiziţia).

Accepţiunea juridică a noţiunii de „instituţii" defineşte: fie **a) un grup de norme juridice** (ex. instituţia căsătoriei, instituţia prescripţiei, instituţia cetăţeniei etc.), fie **b) o structură, o organizare** (ex. instituţia primarului, instituţia prefectului, instituţiile bugetare, instituţia Parlamentului etc.).

Instituţiile juridice reprezintă un set de reguli juridice care au un obiect specific de reglementare. Instituţiile juridice au ca fundament politica, religia şi morala, dar nu se confundă nici cu instituţiile politice, nici cu cele religioase şi nici cu cele morale.

Instituţiile politice însumează totalitatea organismelor politice statale şi nestatale ale cetăţenilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică într-o ţară sau într-o entitate cu caracter statal.

Trăsăturile instituţiilor politice: a) sunt formate dintr-un colectiv de indivizi; b) sunt un sistem de reguli; c) instituţiile politice, ca şi cele juridice, sunt un sistem durabil; d) instituţiile politice au o finalitate proprie; e) instituţiile politice privesc un grup distinct de relaţii sociale; f) instituţiile politice sunt o „totalitate ierarhizată".

Relaţia dintre „instituţiile politice" şi „instituţiile juridice": a) nu toate instituţiile juridice sunt şi instituţii politice (ex. instituţia căsătoriei sau instituţia prescripţiei), după cum b) nu toate instituţiile politice sunt şi instituţii juridice (ex. grupurile de lobby sau de presiune).

Importanţa analizei instituţiilor politice: a) conceptul de „instituţii politice" este corelat cu cel de „drept". Dreptul fixează principiile după care se organizează şi funcţionează instituţiile politice; **b)** conceptul de „instituţii politice" este corelat cu cel de „drept constituţional" deoarece se referă la autorităţile puterii politice, precum şi la normele ce reglementează aceste autorităţi.

Bibliografie

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 5-9

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 8-21

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 25-26

M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. PUF, Paris, 1975, p. 16-18

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 557-560

J. Gicquel, J.É. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 23e édition, Montchrestien, Paris, 2009, p. 15-21

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 33-50

J.P. Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Dalloz, Paris, 2010, p. 7-14

Ch.-L. Montesquieu, Despre spiritul legilor, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 15-16

P. Negulescu, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, 1927, p. 19-28

P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Armand Colin, Paris, 1999, p. 34-35

M. Prélot, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Dalloz, Paris, 1980, p. 41-42

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 5

G. Vrabie, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Team, Iaşi, 1995, p. 32-38

G. Vrabie, Les rapports entre les pouvoirs de l'État, Institutul European, Iaşi, 2009, p. 7-10

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Teoria puterii

Obiectivele de învăţare ale Capitolului II

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să definiţi noţiunea de „putere de stat";
- să înţelegeţi relaţia dintre popor şi stat, dintre stat, putere de stat şi puteri publice şi relaţia dintre puterea politică şi puterea de stat;
- să înţelegeţi legitimitatea puterii de stat;
- să identificaţi trăsăturile puterii de stat;
- să cunoaşteţi conţinutul teoriei clasice a separaţiei puterilor în stat;
- să identificaţi criticile teoriei clasice a separaţiei puterilor în stat;
- să cunoaşteţi modul în care principiul separaţiei puterilor în stat este astăzi reglementat în constituţiile naţionale.

Secţiunea 1. Organizarea statală a puterii

§1. Noţiunea de putere de stat

Puterea de stat este forma organizată a puterii politice.

Categoria „putere de stat" este considerată categoria cheie în înţelegerea statului. **Noţiunea de „putere" apare în diferite exprimări.** Această noţiune apare în sintagme ca: **putere de stat, putere politică, putere publică**. Uneori, pentru a desemna puterea de stat, se utilizează şi termenul de **autoritate publică**. O definiţie a puterii de stat aşa cum a evoluat ea de-a lungul timpului, în diverse perioade istorice este aproape imposibil de realizat pentru că fiecare perioadă istorică are caracteristicile sale. În Roma antică, un grup de guvernanţi în frunte cu un monarh absolut sau chiar un grup limitat de persoane (ex. Senatul roman) era cel ce conducea statul exercitând puterea de stat. În evul mediu, de cele mai multe ori, puterea de stat se confunda cu o singură persoană (Şeful de stat). În epoca modernă, puterea de stat este reprezentată, de regulă, de un grup de instituţii (Parlament, Şef de stat, Guvern), iar în momentul de faţă, democraţia modernă presupune ca puterea de stat să fie reprezentată de o serie de instituţii alese sau numite care, împreună, exercită prerogative statale.

DIGITAL CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Unii autori definesc puterea de stat prin suveranitate.

În doctrina juridică (*Constantin G. Rarincescu, Dan Ciobanu sau Victor Duculescu*), se consideră că **termenul de „putere de stat" poate fi definit şi prin noţiunea de „suveranitate"**. O asemenea utilizare a noţiunii poate duce la o confuzie regretabilă, deoarece numeroase constituţii şi documente internaţionale nu echivalează noţiunea de suveranitate cu cea de putere de stat, ci o consideră un element al poporului sau al naţiunii. Pe de altă parte, utilizarea noţiunii de suveranitate ca sinonimă cu cea de putere de stat prezintă un alt risc. Într-adevăr, adeseori noţiunea de suveranitate este folosită pentru a sublinia o anumită calitate a puterii de stat. În acest sens, suveranitatea apare ca acea calitate a puterii de stat, ca acea caracteristică a ei, care constă în faptul că este supremă. Suveranitatea înţeleasă în acest ultim sens poate fi de două feluri:

a) Suveranitate internă – adică însuşirea puterii de stat de a-şi impune comandamentele tuturor persoanelor şi grupărilor umane de pe teritoriul său, fără a putea fi mărginită în libertatea ei de acţiune de o autoritate superioară sau concurentă;

b) Suveranitate externă – adică însuşirea autorităţii publice de a reprezenta statul în raporturile sale cu alte subiecte de drept internaţional, în condiţii de egalitate şi fără vreun amestec din afară, însuşire care se manifestă, în special, în dreptul de a încheia tratate şi convenţii internaţionale, de a trimite şi primi reprezentanţi diplomatici.

De asemenea, noţiunea de suveranitate este utilizată şi în alt sens. Unii autori desemnează prin cuvântul „suveranitate" totalitatea prerogativelor care formează puterea statului. În acest sens, suveranitatea nu este doar o calitate a puterii de stat, ci ea se confundă cu puterea de comandă pe care statul o exercită prin organele sale asupra indivizilor şi grupărilor umane de pe teritoriul său.

Există constituţii care stabilesc faptul că suveranitatea aparţine poporului (ex. Constituţia Franţei, a Spaniei sau a Suediei). Constituţia actuală a României, prin art. 2 alin. (1), stabileşte că „Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum". Noţiunea de putere apare în diferite terminologii însă conţinutul este acelaşi. Unii autori (*Nicolae Popa*) spun că „puterea de stat se consideră o formă istoriceşte determinată şi variabilă a autorităţii".

În organizările prestatale, autoritatea nu aparţinea statului, ci conducătorilor. În Roma antică se realiza distincţia dintre autoritate şi putere (puterea aparţinea poporului). Puterea se identifică cu forţa coercitivă, spunea Jean Bodin. Critica ce se poate aduce acestor concepţii este că nu se face distincţie între diferitele forme de putere. Pentru a înţelege noţiunea de putere este necesar să cunoaştem care este raportul **popor – stat – putere de stat – putere politică**.

§2. Relaţia popor – stat

Poporul şi statul sunt subiecte distincte de drept.

Poporul şi statul sunt deseori privite într-o anumită unitate, lucru ce rezultă din legăturile ce le apropie sau din trăsăturile ce le îndepărtează, dar totdeauna pe un fond comun. **Poporul şi statul sunt subiecte distincte de drept.** Organizarea societăţii umane în stat a atins forme mai mult sau mai puţin reuşite, dar factorii care compun statul îşi păstrează, sub aspect juridic, identitatea.

În ceea ce priveşte noţiunea de stat, aceasta cunoaşte două accepţiuni. Într-o accepţiune, mai mult politică şi sociologică, prin stat se înţelege suma a trei elemente distincte, şi anume: teritoriu, populaţie şi suveranitate. În această accepţiune, statul este sinonim cu ţară, el incluzând civilizaţia, resursele, oamenii, teritoriul, frontierele, autorităţile.

Într-o a doua accepţiune, una restrânsă, **prin stat se înţelege forma organizată a puterii poporului**, mai exact mecanismul sau aparatul statal. Aceasta este accepţiunea strict juridică. Poporul este cel ce deţine puterea politică. Pentru a exercita această putere, poporul creează statul ca un ansamblu sistematizat de organe de stat, deseori denumite autorităţi statale. Statul este, deci, sistemul acestor autorităţi publice.

§3. Relaţia stat – putere de stat – putere politică

Poporul este deţinătorul puterii politice.

Pentru a înţelege noţiunea de putere este necesar să cunoaştem **raportul popor – stat – putere de stat – putere politică**. Chiar dacă poporul şi puterile de stat sunt elemente componente ale statului, ele sunt distincte. Statul poate fi înţeles, în sens restrâns, ca formă a organizării puterii poporului, dar şi mecanismul şi aparatul statal.

Dintotdeauna, în democraţie, **poporul este deţinătorul puterii politice**. Poporul însă nu poate exercita direct puterea sa, motiv pentru care creează organele de stat. Se realizează astfel un ansamblu sistematizat de organisme. Odată statul creat, el apare ca o formă instituţionalizată a puterii poporului. El trebuie să-şi exercite sarcinile în limitele stabilite de Constituţie. Pentru a-şi exercita aceste atribuţii statul îşi exercită puterea de stat care este diferită de puterea politică.

În limbajul curent, cuvintele „stat", „putere", „puteri" apar frecvent. Se pune întrebarea de a şti dacă ele exprimă sau nu noţiuni diferite, altfel spus, de a şti dacă statul, în accepţiunea sa strict juridică, este altceva decât puterea de stat. Răspunsul este desigur negativ, deoarece vom constata că această terminologie nuanţată se referă la organizarea statală a puterii care aparţine poporului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§4. Puterea politică şi puterea de stat

Puterea politică are un sens mai larg decât puterea de stat.

În legătură cu aceste exprimări se impune a face unele precizări. Cele două noţiuni pot evoca acelaşi lucru, dar pot fi folosite şi pentru a evoca noţiuni ce se află într-o strânsă legătură, dar neconfundabile, şi care privesc fenomenul de putere. Astfel, dacă **termenul de „politic" desemnează caracterul social al puterii**, exprimarea **„putere politică" desemnează puterea poporului**. Puterea politică nu poate fi divizată. Ea aparţine poporului şi se exercită prin organele sale.

Uneori, noţiunile de „putere politică" şi „putere de stat" se confundă. Astfel, pentru a nu se mai confunda, trebuie pornit de la noţiunea de politic. De aceea, termenul de politic alături de cel de putere nu poate desemna decât puterea poporului. **Puterea politică are un sens mai larg decât cel al puterii de stat.** Trăsăturile puterii politice se regăsesc printre trăsăturile puterii de stat.

Aşa văzute lucrurile, **puterea statală este forma de organizare statală a puterii poporului.** Dacă această organizare se realizează prin mai multe grupe de organe de stat, cu funcţii şi trăsături clar definite şi caracterizate prin autonomie organizatorică şi funcţională, precum şi prin echilibru reciproc şi prin colaborare, suntem în prezenţa unui echilibru al puterilor în stat. Această stare este specifică sistemelor de guvernământ democratice. Dacă însă organizarea şi funcţionarea acestor organe de stat sunt caracterizate prin centralism şi concentrare, suntem în prezenţa unicităţii puterii, stare specifică sistemelor de guvernământ totalitare. Funcţia fundamentală a statului este de a exprima şi realiza, ca voinţă general obligatorie, voinţa poporului. Acesta este punctul de plecare în teoretizarea organizării statale a poporului.

Secţiunea a 2-a. Legitimitatea puterii de stat

§1. Teorii teocratice

1.1. Teoria dreptului divin supranatural

Această teorie porneşte de la ideea că dreptul monarhului de a-i conduce pe supuşii săi derivă din faptul că divinitatea a dorit să existe o ordine statală şi tot divinitatea a considerat ca acea ordine statală să fie exercitată de o anumită persoană. Această teorie este întâlnită, în mod special, în Franţa, în secolele XVI şi XVII.

1.2. Teoria dreptului divin providenţial

Conform acestei teorii, tot divinitatea este cea care creează puterea de stat, însă nu decide ea cui să încredinţeze această putere. Titularul puterii de stat (monarhul) nu este desemnat de puterea divină, ci înlănţuirea faptelor şi a evenimentelor din cadrul societăţii face ca acea putere să fie exercitată de monarh. Desigur, acest lucru se

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

întâmplă tot prin intermediul divinității, sau mai degrabă cu ajutorul ei. Practic, și această teorie, la fel ca și cea a dreptului divin supranatural, pun accent pe sentimentul religios al societății.

§2. Teorii democratice

2.1. Teoria suveranității populare

Are la bază concepția conform căreia fiecare individ deține o cotă-parte din suveranitate, proporțional cu numărul total al populației. Suveranitatea este, așadar, împărțită între membrii națiunii. Astfel, atunci când un individ participă la viața politică prin dreptul de vot, spre exemplu, acesta nu are niciun fel de restricții cu privire la utilizarea dreptului său. Mai mult, fiind un drept individual, el nu poate fi înstrăinat. Criticii acestei teorii (*Marcel de La Bigne de Villeneuve*) consideră că prin calificarea dreptului cetățenilor de a participa la viața statului și de a exercita suveranitatea, ca drept individual, se încalcă principiul inalienabilității suveranității.

2.2. Teoria suveranității naționale

Dreptul legitimează puterea statală.

Conform acestei teorii, statul este considerat a fi personificarea juridică a națiunii. Statul există datorită voinței generale a națiunii. În acest sens, art. 3 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului de la 1789 din Franța prevede că „Principiul oricărei suveranități rezidă în mod esențial în națiune. Niciun corp, niciun individ nu poate exercita vreo autoritate care nu emană expres din aceasta". Suveranitatea este văzută în această concepție ca o putere de voință care aparține națiunii constituită sub formă de stat. Suveranitatea este unică și indivizibilă, este inalienabilă și imprescriptibilă.

În doctrină (*Adhémar Esmein*), critica acestei teorii scoate în evidență faptul că națiunea, ca titulară a suveranității, este distinctă de indivizii care o compun și astfel oamenii, atunci când exercită un drept, precum dreptul de vot, nu acționează în nume propriu, ci în numele națiunii. Ei nu exercită astfel un drept individual, ci o funcție socială.

Din analiza acestor teorii se poate observa că niciuna nu este scutită de critici în doctrină. De asemenea, realitățile moderne ne arată că majoritatea constituțiilor pornesc de la premisa că democrația este un fapt necesar, iar **forma de guvernământ democratică este un deziderat politic al tuturor popoarelor**. Tot mai multe acte juridice internaționale consfințesc rolul fiecărui popor de a-și stabili singur soarta și de a-și exercita propriile sale atribuții în interiorul granițelor sale. Acest lucru arată însă limitele pe care legea le impune popoarelor în exercitarea prerogativelor de suveranitate. De aceea, sunt o serie de autori (*Hans Kelsen, Josef Laurenz Kunz*) care consideră că, de fapt, **dreptul este cel ce legitimează puterea statală**. În mod special, dreptul internațional (ordinea juridică internațională) este cel ce dictează, având prevalență față de dreptul intern. Această concepție a priorității dreptului

internaţional faţă de dreptul intern în fundamentarea legitimităţii puterii de stat are şi aplicaţie practică în prevederile constituţionale ale unor ţări precum Italia sau Austria.

Secţiunea a 3-a. Trăsăturile generale ale puterii de stat

Caracteristicile puterii de stat.

Prin trăsături generale ale puterii statale înţelegem acele caractere esenţiale şi comune tuturor tipurilor de putere de stat, care permit gruparea lor într-o noţiune generală şi care diferenţiază în acelaşi timp puterea de stat de orice alt fenomen. Astfel, sunt identificate următoarele trăsături generale ale puterii statale:

a) Caracterul de putere – constă în aceea că puterea este o putinţă efectivă de a exprima şi realiza voinţa ca voinţă obligatorie pentru întreaga societate;

b) Puterea de stat este o putere de constrângere. Elementul „constrângere" este definitoriu pentru putere ca putere de stat, deoarece, în momentul în care dispare constrângerea, dispare chiar statul. Constrângerea deosebeşte puterea de stat de puterea socială existentă şi în comuna primitivă. Puterea socială este doar o putere obştească şi se bazează pe convingere şi pe înţelegerea rostului şi necesităţii măsurilor luate într-o societate umană. Constrângerea de stat este folosită doar în ultimă instanţă, atunci când voinţa de stat, exprimată prin lege, nu este respectată de bunăvoie;

c) Caracterul social al puterii statale. Acest caracter explică apariţia sa, apartenenţa, conţinutul şi funcţiile sale. Puterea organizată statal a apărut ca putere a unor forţe sociale şi a fost folosită la consacrarea şi protejarea intereselor acestor forţe;

d) Puterea de stat este puterea de a exprima şi realiza voinţa guvernanţilor. Această trăsătură exprimă raţiunea de a fi a puterii organizată statal. Voinţa indivizilor exprimată prin lege nu este suma aritmetică a voinţelor membrilor. În lege, se exprimă interesele fundamentale ale categoriei guvernanţilor. Raportul lege-voinţă este în directă legătură cu caracterul democratic al statului;

e) Caracterul organizat al puterii statale. Puterea de stat nu poate exista decât organizată. Organizarea se face pe baza principiului echilibrului şi conlucrării instituţiilor statului;

f) Suveranitatea puterii de stat reprezintă supremaţia şi independenţa puterii în exprimarea şi realizarea voinţei guvernanţilor, ca voinţă de stat.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 4-a. Teoria separaţiei puterilor

§1. Apariţie

Montesquieu a fundamentat teoria separaţiei puterilor în stat.

Exercitarea puterii este încredinţată statului. În acest proces apare o anumită separare, care, în prezent, nu implică şi divizarea puterii politice. Această exprimare implică pentru un stat şi echilibrul dintre aceste funcţii, dar şi colaborarea dintre ele. Construirea mecanismului statal are ca principal scop împiedicarea săvârşirii unor abuzuri. Separaţia puterilor în stat nu este o creaţie modernă. **Aristotel** vorbea de trei părţi de guvernământ în timp ce **John Locke** definea puterile ca: puterea legislativă, executivă şi confederativă. Aceste idei sunt precursoarele **teoriei separaţiei puterilor fundamentată de Montesquieu** (*Charles de Secondat, baron de Montesquieu*) în celebra sa lucrare „Despre spiritul legilor" scrisă la 1748. Montesquieu nu a vorbit însă niciodată de principiul separaţiei puterilor în stat, ci numai de separarea acestor puteri, considerând această separare o maximă politică, utilă libertăţii.

Teoria separaţiei puterilor este o teorie celebră, cu largă audienţă şi frecvent invocată. Cunoaşterea acestei teorii înlesneşte explicarea sistemelor constituţionale contemporane, deşi a pierdut mult din semnificaţie şi nu mai are aceeaşi importanţă ca în trecut în amenajarea actuală a puterii – spunea Pierre Pactet. Apărută în secolul luminilor alături de alte teorii, ea a fost îndreptată împotriva obscurantismului feudal şi a închistării medievale, împotriva abuzului de putere. **Teoria separaţiei puterilor a fost o reacţie împotriva monarhiei absolute**, considerată de drept divin, formă de guvernământ în care regele concentra în mâinile sale puterea supremă, considerându-se ca o personificare a statului, de unde şi celebra formulă a Regelui Ludovic al XIV-lea „Statul sunt eu".

Teoria separaţiei puterilor a avut un rol aparte, poate decisiv, în promovarea sistemului reprezentativ, adică în valorificarea democratică a relaţiei dintre deţinătorul suveran al puterii şi organizarea statală a puterii politice, în căutarea, organizarea şi funcţionarea statală a puterii, a garanţiilor exercitării drepturilor omului şi cetăţeanului. Este o teorie care a stat la baza elaborării constituţiilor statelor moderne până în ziua de astăzi. Conform teoriei separaţiei puterilor, în orice societate organizată în stat există trei funcţii: de edictare de reguli juridice sau funcţia legislativă; de executare a acestor reguli sau funcţia executivă; de judecare a litigiilor sau funcţia jurisdicţională. Fiecărei funcţii îi corespunde o anumită autoritate (putere): autoritatea (puterea) legislativă, executivă şi judecătorească, pentru că fiecare funcţie este conferită unor organe distincte: puterea legislativă, adunărilor reprezentative; puterea executivă, şefului statului, eventual şefului de guvern şi miniştrilor; puterea judecătorească, organelor judecătoreşti.

§2. Conţinut

Puterile în stat se limitează reciproc.

Toate regimurile politice cunosc o diviziune între multe organe guvernamentale, fiecare fiind mai mult sau mai puţin specializate într-o funcţie. Trebuie însă adăugat că, de fapt, separaţia puterilor nu înseamnă numai diviziune, ci şi independenţa autorităţilor guvernamentale. Această independenţă se fondează pe existenţa unor funcţii distincte, prin natura lor şi care pot fi exercitate numai separat. Statul apare, în mod natural, divizat în mai multe puteri, termenul desemnând totodată funcţia şi autoritatea ce o exercită. Vom observa, de asemenea, că faţă de John Locke şi Montesquieu, teoriile care au urmat, precum şi cele actuale, s-au îndepărtat puţin de concepţia iniţială a celor doi. Toţi consideră însă, că **separaţia puterilor este în realitate o justificare ideologică a unui scop politic foarte concret: slăbirea puterii guvernanţilor în ansamblu, limitându-i pe unii prin alţii.** Se consideră, de asemenea, că separaţia puterilor comportă două aspecte bine conturate: a) separaţia Parlamentului vizavi de Guvern; b) separaţia jurisdicţiilor în raport cu guvernanţii, fapt ce permite controlul acestora prin judecători independenţi.

Teoria separaţiei puterilor a cunoscut o mare răspândire în secolul al XIX-lea şi a stat la baza clasificării regimurilor în: a) regimuri care nu realizează separaţia puterilor şi b) regimuri care realizează separaţia puterilor. În ceea ce le priveşte pe cele din urmă, ele se grupează în regimuri care realizează o separaţie suplă şi regimuri care realizează o separaţie strictă. Potrivit lui Maurice Duverger, „în adevăratul înţeles, nu trebuie să se vorbească de o separaţie a puterilor decât în legătură cu regimul prezidenţial, căci regimul parlamentar, dacă el presupune o diferenţiere a puterilor, implică de asemenea colaborarea lor necesară şi constantă".

Constituţia franceză din anul 1958 a valorificat teoria separaţiei puterilor, fără a prelua distincţia rigidă dintre puterea legislativă şi cea executivă, dând astfel guvernului posibilitatea de a legifera în anumite domenii. Potrivit constituţionaliştilor francezi, Constituţia din 1958 a transformat Guvernul, care până atunci era doar un agent, într-o putere, el recuperând prerogativa esenţială a puterii guvernamentale, care este iniţiativa legislativă.

§3. Criticile teoriei separaţiei puterilor

Îmbătrânirea separaţiei puterilor în stat.

Evoluţia separaţiei puterilor, ca teorie şi realitate constituţională, cunoaşte, în practică, şi o serie de critici. Una dintre criticile acestei teorii a fost **îmbătrânirea teoriei separaţiei puterilor.** Acest lucru se explică prin faptul că teoria separaţiei puterilor a fost elaborată într-o perioadă în care nu se înfiinţaseră încă partidele politice şi când principalele probleme puse de putere erau de ordin instituţional. Apariţia partidelor politice, rolul lor deosebit în configurarea instituţiilor juridice şi politice, determină ca, astăzi,

separarea atribuţiilor sau echilibrul lor să nu se realizeze între Parlament şi Guvern, ci între o majoritate, formată dintr-un partid sau partide învingătoare în alegeri şi care decid în acelaşi timp în Parlament şi în Guvern, şi o opoziţie care speră ca la următoarele alegeri să câştige puterea. O asemenea schemă este, în principiu, aplicabilă peste tot în lume şi, desigur, mai evident, în sistemele constituţionale cu două mari partide pe scena politică.

Teoria unicităţii puterii. O altă critică se referă la caracterul unitar al puterii (**teoria unicităţii puterii**) enunţată de Jean Dabin. Conform acestei teorii, în cadrul puterii publice nu există o pluralitate de puteri, fiindcă orice putere este unică. Ceea ce se divide este exerciţiul său. Această teorie a fost aplicată în perioada 1945-1990 de către majoritatea statelor socialist-comuniste din Europa de Est. Una dintre criticile majore ale acestei teorii constă în faptul că nu ţine cont de realitatea că ceea ce se numeşte „putere de stat" înseamnă de fapt un sistem de organe care coexistă şi care se controlează reciproc. Mai mult, această teorie a unicităţii puterii nu a putut fi aplicată în statele federale, unde fiecare stat federat are o suveranitate proprie peste care se suprapune suveranitatea statului federal.

Încălcarea indivizibilităţii suveranităţii. O altă critică a separaţiei puterilor a fost cea legată de **încălcarea principiului indivizibilităţii suveranităţii,** deoarece în logica acestei teorii a separaţiei puterii, fiecărei puteri ar trebui să îi corespundă o parte din suveranitate. Aceste argumente au fost însă respinse pe motiv că însăşi teoria indivizibilităţii suveranităţii cunoaşte la rândul său critici cu argumente din teoria suveranităţii fracţionate.

Secţiunea a 5-a. Reglementarea principiului separaţiei puterilor în constituţiile actuale ale statelor

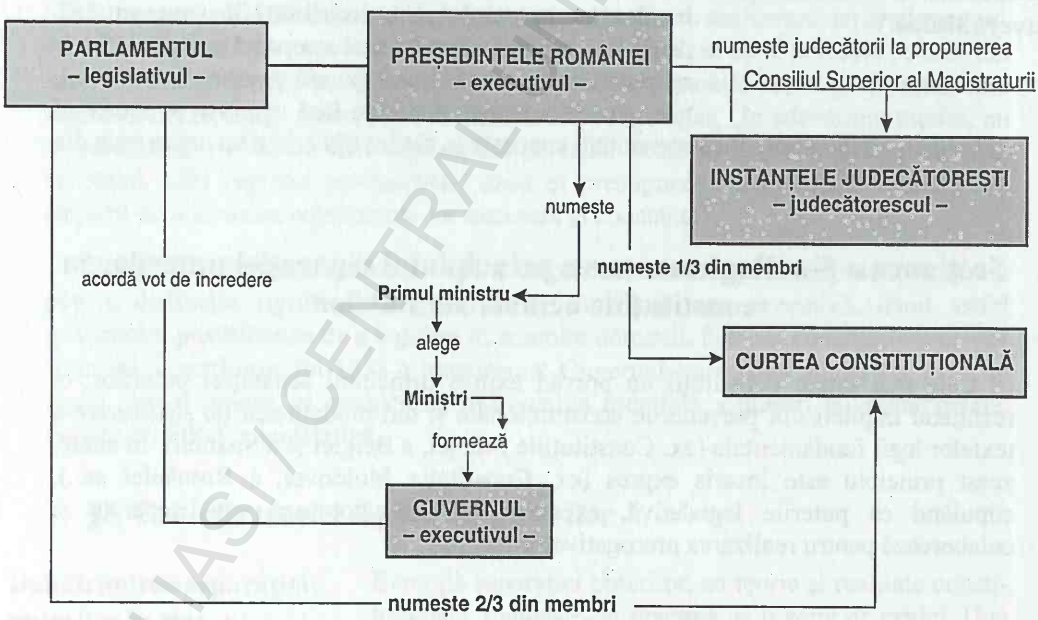
Cele mai multe constituţii nu prevăd expres principiul separaţiei puterilor, el rezultând implicit din prevederile constituţionale şi din modalitatea de structurare a textelor legii fundamentale (ex. Constituţiile Franţei, a Belgiei şi a Spaniei). În altele, acest principiu este înscris expres (ex. Constituţia Moldovei, a României etc.), stipulând că puterile legislativă, executivă şi judecătorească sunt separate şi colaborează pentru realizarea prerogativelor lor.

Separaţia puterilor în stat în Constituţia României. **În România,** după revizuirea constituţională din anul 2003, art. 1 alin. (4) din Constituţie prevede că „Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale". Cele trei puteri clasice se regăsesc exprimate în Constituţie: legislativul în normele privitoare la Parlament; executivul în normele privitoare la Preşedintele României şi la Guvern;

justiţia în normele privitoare la autoritatea judecătorească. Ordinea reglementării în Constituţie a puterilor este ordinea clasică: legislativ, executiv, judecătoresc.

Constituţia dă o exprimare juridică realităţilor şi activităţilor politice statale în succesiunea lor firească. Ea asigură Parlamentului o anumită preeminenţă în raport cu celelalte autorităţi statale, având în vedere legitimitatea împuternicirilor sale şi compoziţia sa. Astfel, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării, el având funcţii de formare, alegere, numire şi învestire a altor autorităţi statale. Parlamentul este şi organul reprezentativ suprem al poporului român. Echilibrul puterilor îşi găseşte semnificaţii şi în organizarea şi funcţionarea autorităţii legiuitoare. Chiar structura bicamerală a Parlamentului, larg disputată în ultima vreme, exprimă echilibrul în exercitarea puterii legislative. De altfel, acesta este singurul argument solid al bicameralismului parlamentului român, având în vedere că România este un stat unitar şi nu unul federal. Raporturile constituţionale dintre autorităţile publice se caracterizează şi ele prin implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, implicări ce semnifică echilibru prin colaborare şi control.

Funcționarea Autorităților publice în România



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Rezumat

Noţiunea de putere de stat este considerată categoria cheie în înţelegerea statului. Noţiunea de putere apare în diferite exprimări. Această noţiune apare în sintagme ca: **putere de stat, putere politică, putere publică.**

În doctrina juridică, se consideră că termenul de putere de stat poate fi definit şi prin noţiunea de suveranitate înţeleasă ca: **a) suveranitate internă** – adică însuşirea puterii de stat de a-şi impune comandamentele tuturor persoanelor şi grupărilor umane de pe teritoriul său, fără a putea fi mărginită în libertatea ei de acţiune de o autoritate superioară sau concurentă sau **b) suveranitate externă** – adică însuşirea autorităţii publice de a reprezenta statul în raporturile sale cu alte subiecte de drept internaţional în condiţii de egalitate şi fără vreun amestec din afară, însuşire care se manifestă, în special, în dreptul de a încheia tratate şi convenţii internaţionale, de a trimite şi primi reprezentanţi diplomatici.

Relaţia popor – stat: poporul şi statul sunt subiecte distincte de drept.

Relaţia stat – putere de stat – putere politică: statul este formă a organizării puterii politice. Puterea politică are un sens mai larg ca cel al puterii de stat.

Legitimitatea puterii de stat: a) Teorii teocratice (Teoria dreptului divin supranatural sau Teoria dreptului divin providenţial); b) Teorii democratice (Teoria suveranităţii populare sau Teoria suveranităţii naţionale).

Trăsăturile generale ale puterii de stat: a) caracterul de putere; b) puterea de stat este o putere de constrângere; c) caracterul social al puterii statale; d) puterea de stat este puterea de a exprima şi realiza voinţa guvernanţilor; e) caracterul organizat al puterii statale; f) suveranitatea puterii de stat.

Teoria separaţiei puterilor a fost fundamentată de Montesquieu în celebra sa lucrare „Despre spiritul legilor" scrisă la 1748 şi a reprezentat o reacţie împotriva monarhiei absolute. Separaţia puterilor este, în realitate, o justificare ideologică a unui scop politic foarte concret: slăbirea puterii guvernanţilor, limitându-i pe unii prin alţii.

Criticile teoriei separaţiei puterilor: a) îmbătrânirea teoriei separaţiei puterilor; b) teoria unicităţii puterii; c) încălcarea principiului indivizibilităţii suveranităţii.

Reglementarea principiului separaţiei puterilor în constituţiile actuale ale statelor: cele mai multe constituţii nu au înscris expres principiul separaţiei puterilor, el rezultând implicit din prevederile constituţionale şi din modalitatea de structurare a textelor legii fundamentale (ex. Constituţiile Franţei, Belgiei şi Spaniei). În alte state, acest principiu este înscris în legea fundamentală (ex. Constituţia Moldovei, a României etc.), stipulând că puterile legislativă, executivă şi judecătorească sunt separate şi colaborează pentru realizarea prerogativelor lor.

Bibliografie

G. Alexianu, Dreptul constituţional, Ed. Librăriei Socec & Co, 1926, p. 89-104

F. Borella, Éléments de droit constitutionnel, SciencePo. Les Presses, Paris, 2008, p. 151-214

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 89-95

D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, 5e édition, Dalloz, 2007, p. 119-138; 193-200

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 10-32

M. Criste, Dreptul constituţional. Un drept al statului, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017, p. 141-148

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 390-517

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 27-67

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 253-265

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 48-69

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, 2007, p. 343-394

C. Ionescu, Principii fundamentale ale democraţiei constituţionale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 95-134

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 261-288

J.P. Jacqué, Droit institutionnel de l'Union Européenne, Ed. Dalloz, Paris, 2010, p. 211-217

Ch.-L. Montesquieu, Despre spiritul legilor, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 1-17

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 13-16

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, M. Constantinescu, M. Enache, Gh. Iancu, Interpretarea Constituţiei. Doctrină şi practică, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 12-23

P. Negulescu, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, 1927, p. 283-330

P. Negulescu, G. Alexianu, Tratat de drept public, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 241-266

M.C. Ponthoreau, Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s), Ed. Economica, Paris, 2010, p. 33-43

J.J. Rousseau, Despre contractul social sau principiile dreptului politic, Ed. Nemira, Bucureşti, 2008

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 173-187

Gh. Tănase, Separaţia puterilor în stat, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1994

E.S. Tănăsescu, S. Deaconu, Drept constituţional şi instituţii politice. Caiet de seminarii, ed. a 2-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 59-62

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 115-132

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 4-34

G. Vrabie, Les rapports entre les pouvoirs de l'État, Institutul European, Iaşi, 2009, p. 7-10

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Partidele politice în sistemul constituţional

Obiectivele de învăţare ale Capitolului III

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să definiţi noţiunea de „partid politic";
- să faceţi distincţia între partide politice şi alte forme de asociere liberă a cetăţenilor;
- să cunoaşteţi scopul partidelor politice;
- să aflaţi care este rolul partidelor politice într-o societate;
- să înţelegeţi clasificarea partidelor politice pe diverse criterii;
- să cunoaşteţi ceea ce presupune „pluralismul politic" şi „pluripartidismul";
- să cunoaşteţi evoluţia istorică a partidelor politice în România;
- să înţelegeţi tipurile de finanţare a partidelor politice şi controlul finanţării acestora;
- să cunoaşteţi modul de dezvoltare a partidelor politice în interiorul Uniunii Europene.

Secţiunea 1. Apariţia şi evoluţia partidelor politice

Apariţia partidelor politice este legată de ideea de parlamentarism.

Evoluţia partidelor politice poate fi considerată spectaculoasă, deoarece în numai un secol şi jumătate, partidele politice s-au transformat din simple orientări ideologice într-o instituţie politico-juridică indispensabilă regimului democratic. Rolul socio-politico-juridic important al partidelor politice a constituit cauza apariţiei lor. Pe o anumită treaptă a evoluţiei istorico-politice a umanităţii a fost nevoie de partide, în mecanismul complicat al organizării şi conducerii societăţii.

Într-o formulare simplă, **partidele politice derivă din parlamentarism** (procesul de reprezentare în viaţa publică), dar apariţia lor pe scena istoriei a fost un proces complex. Alegerea prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat a parlamentarilor şi a şefului de stat, permite electoratului să realizeze chiar un echilibru al opţiunilor politice care se prelungeşte în echilibrul celor două autorităţi publice. Aceasta este o şansă constituţională, valorificarea ei depinzând de influenţa partidelor

UNIVERSITY CENTRAL LIBRARY

politice în cadrul electoratului, de puterea şi de nivelul de percepere din partea electoratului a unei asemenea şanse.

Partidele politice au apărut pe scena istoriei la jumătatea secolului al XIX-lea, odată cu intrarea reală a maselor populare în viaţa politică. Conturarea ca forţe social-politice este consecinţa firească a dezvoltării democraţiei (extinderea prerogativelor parlamentare în dauna celor ale monarhului şi lărgirea posibilităţii de a vota). Partidele politice au devenit o prezenţă în constituţii şi legi abia după 1850, în momentul conştientizării rolului lor important într-un regim democratic. Prima Constituţie a Franţei de la 1791 nu conţinea nicio referire la partidele politice, deşi aceste forţe politice începuseră să activeze, iar iniţiatorii Constituţiei Statelor Unite (1787, prima Constituţie scrisă a lumii) nu au anticipat importanţa partidelor politice în sistemul de guvernare, deşi competiţia dintre cele două partide politice tradiţionale americane (Partidul Republican şi Partidul Democrat) s-a conturat la puţină vreme după adoptarea ei.

Anglia a fost prima ţară în care partidele politice au fost legate de ideea de democraţie, având automat statutul de subiecte de drept public. Anglia cunoştea încă din secolul al XVI-lea partide rivale între care existau disensiuni politico-religioase şi care-şi disputau întâietatea: puritanii (adversari ai bisericii anglicane) şi partizanii Parlamentului (Camera Comunelor) care doreau limitarea absolutismului monarhic.

Precursoarele partidelor politice.

Partidele politice, în accepţiunea completă şi modernă a termenului, apar abia în a doua jumătate a secolului al XIX-lea. La 1850 nicio ţară din lume (cu excepţia S.U.A.) nu cunoştea noţiunea modernă de partid politic, ci existau doar cluburi, opinii, asociaţii de gânditori, grupuri parlamentare, „nu partide politice în adevăratul sens al cuvântului", cum spunea Maurice Duverger. În decursul istoriei s-au manifestat **germenii partidelor politice**. Aceştia au fost: a) **facţiunile** care-i divizau pe republicanii antici; b) **clanurile** (grupuri de familii înrudite) grupate în jurul condotierilor (comandanţi militari) în statele italiene în perioada renascentistă (secolele XIV-XVI); c) **cluburile** care-i reuneau pe deputaţii adunărilor revoluţionare; d) **comitetele electorale** sau grupările parlamentare care pregăteau alegerile cenzitare în monarhiile constituţionale, cum au fost Comitetele Centrale ale Unirii (organe politice înfiinţate la Iaşi şi Bucureşti în 1856 pentru coordonarea luptei pentru Unire); şi e) **organizaţiile populare obşteşti** care exprimau opinia publică în democraţiile moderne.

Tipuri de partide.

Paul Negulescu caracteriza facţiunile ca fiind acele grupări de cetăţeni care nu-şi recunoşteau reciproc legitimitatea şi deci nici dreptul la existenţă politică. Grupările de acest fel tind să-şi dobândească şi să-şi păstreze puterea prin oprimarea sau suprimarea adversarilor, deşi erau cetăţenii aceluiaşi stat şi împărţeau acelaşi ideal (întărirea şi dezvoltarea patriei comune), diferenţa constând doar în căile şi mijloacele utilizate. Partidele politice intră în competiţie democratică, îşi realizează scopul şi obiectivele într-o atmosferă paşnică, de toleranţă şi respect reciproc. Adver-

sarii politici nu se vor privi ca duşmani, ci trebuie să conlucreze pentru binele şi prosperitatea societăţii comune.

Partidele politice au la baza formării lor două situaţii de origine: a) originea electorală şi parlamentară (partidele politice clasice); b) origini exterioare parlamentarismului (partidele politice noi, neoclasice).

a) Partidele politice clasice sunt partidele născute în mediul politic, din comitetele electorale sau grupurile parlamentare care pregăteau alegerile cenzitare în monarhiile constituţionale. Acestea au rezultat din Parlament, unde se formau diferite „tabere" care aveau opinii contrare cu privire la problemele economice, sociale sau politice. Cu timpul, opiniile s-au transformat în doctrine;

b) Partidele politice noi (neoclasice) au originile exterioare mediului politic, şi anume în: a) ziare; b) sindicate şi grupuri profesionale ale ţăranilor şi muncitorilor; c) cenacluri literare, grupuri studenţeşti, grupuri intelectuale, societăţi ştiinţifice; d) organizaţii secrete (ex. francmasoneria, care a pus bazele Partidului Radical din Franţa); e) biserici şi secte religioase; f) asociaţii ale foştilor combatanţi, după terminarea Primului Război Mondial (ex. Partidul Poporului înfiinţat în România de un grup de intelectuali şi oameni politici în frunte cu mareşalul Averescu).

Din punctul de vedere al **structurii interne**, domină partidele politice cu structură directă, adică partide politice ai căror membri nu sunt organizaţi în alte forme/structuri asociative înainte de a intra în partid. Din punctul de vedere al **ideologiei**, caracteristică este o mare eterogenitate, coexistând, în toleranţă şi respect reciproc, partidele clasice (conservatoare, liberale) cu cele creştin-democrate, social-democrate, socialiste, chiar comuniste, cu partidele agrare sau ecologiste sau partidele extremiste (cele fasciste). Singura ideologie comună tuturor partidelor politice este cucerirea şi exercitarea puterii.

În ceea ce priveşte **tipologia membrilor de partid**, trebuie remarcate o serie de tendinţe perpetuate în timp: a) creşte numărul simpatizanţilor în detrimentul aderenţilor sau militanţilor; cetăţenii se retrag din politică, cunoscând ce înseamnă a activa într-un partid şi a-şi asuma responsabilităţi; b) are loc fenomenul dublării partidului cu o serie de organizaţii statale, având obiective speciale, care să sprijine activitatea partidului. Aceste asociaţii politice sau nepolitice de femei, de tineret, de ştiinţă, anexe partidelor au rolul de a-i atrage pe simpatizanţi în sfera politică.

Secţiunea a 2-a. Conceptul de partid politic

Definiţii ale partidelor politice.

Desfăşurarea vieţii social-politice moderne fără partide politice este imposibilă, acestea câştigându-şi poziţia cheie de intermediar între popor şi autorităţile statale. **Partidele politice constituie o instituţie politico-juridică**, deoarece în jurul unui concept bine definit este construit un întreg sistem de norme (juridice) care privesc constituirea, organizarea şi funcţionarea acestuia, astfel

încât există în permanenţă interacţiune între planul teoretic şi realitatea practică. Partidele politice nu constituie o simplă noţiune, ci un fenomen socio-politico-juridic, deoarece realitatea prevalează asupra conceptului.

Definirea partidelor politice a constituit o piatră de încercare atât pentru doctrina filozofico-politico-juridică, cât şi pentru legislaţia multor ţări, de acest lucru depinzând înţelegerea corectă şi completă a fenomenului şi aplicarea eficientă în ordinea statală a acestuia. **Cu privire la partidele politice, găsim mai multe tipuri de definiţii:** a) definiţii propriu-zise – acele definiţii ample, complete, care includ toate elementele definitorii, oferind un rezumat al fenomenului; b) definiţii-sintagme – acele definiţii succinte, concentrate în jurul unui aspect relevant, având uneori forma unei metafore; c) definiţiile care rezultă din legislaţia fiecărui stat (constituţie şi legi aferente).

§1. Definiţii propriu-zise

În doctrină, se consideră că partidul politic este **„o organizaţie durabilă, constituită la nivel naţional şi local, urmând să cucerească şi să exercite puterea şi căutând în acest scop, susţinerea populară"** (*Roger-Gérard Schwartzenberg*). Pornind de la această definiţie, partidele cunosc o serie de trăsături esenţiale: a) sunt organizaţii durabile, care supravieţuiesc membrilor lor; b) au o organizare locală care are contact permanent cu conducerea de la nivel naţional; c) există o voinţă deliberată a conducătorilor naţionali şi locali de a cuceri şi de a exercita puterea, nu numai de a o influenţa; d) există o preocupare de a găsi sprijin popular.

Partidul politic este definit şi ca **„o grupare de indivizi care împărtăşesc aceleaşi vederi şi opinii politice, căutând să le pună în valoare simultan cu atragerea unui număr cât mai mare de cetăţeni şi care caută să cucerească puterea politică sau cel puţin, să influenţeze deciziile acesteia"** (*Ioan Vida, Georges Burdeau*) sau ca **„grupări durabile necesare democraţiei pentru a polariza cetăţenii în structuri capabile a acţiona, permiţându-le astfel să exercite o influenţă eficace asupra activităţii autorităţilor publice sau a statului în general"** (*Mihai Constantinescu*).

Alţi autori consideră partidele politice drept **„asociaţii libere ale cetăţenilor prin care se urmăreşte pe baza unei platforme (a unui program), definirea şi exprimarea voinţei politice a cetăţenilor – asociaţii care au şi îşi afirmă clar şi deschis vocaţia şi aptitudinea guvernării"** (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*).

§2. Definiţii sintagme

Georges Burdeau afirmă că partidele politice sunt **„motor al vieţii politice"** relevându-se dintr-o dată rolul esenţial al acestora în organizarea statală a oricărei societăţi actuale. Astfel, partidele politice definesc şi exprimă opiniile politice ale cetăţenilor şi guvernează sau influenţează guvernarea.

André Hauriou consideră partidele politice ca fiind **„organizaţii în serviciul unei idei"**. Partidul este în primul rând o formă organizată – adică o grupare durabilă, cu obiective bine stabilite care s-a constituit şi funcţionează în baza unor reguli, iar cetăţenii au dreptul de a avea, de a exprima şi de a împărtăşi propria concepţie politică, având în acelaşi timp şi vocaţia de a şi-o realiza.

Preluând definiţia lui Hauriou, **Pierre Pactet** spune că „specificul partidelor este de a întruchipa un curent de opinie, altfel spus, de a face să prindă formă o concepţie despre om şi societate şi de a lupta pentru a cuceri puterea prin atragerea electorilor" şi, tot el, defineşte metaforic partidele politice, ca **„actori în competiţia pentru putere"**. În cadrul marelui „spectacol" pe care-l reprezintă alegerile, partidele politice se exprimă în faţa opiniei publice, „aplauzele" concretizându-se în numărul de voturi, iar „premiul" este câştigarea puterii în stat, spunea el.

Constantin Dissescu în manualul său de Drept constituţional din 1915, foloseşte cu privire la partidele politice, sintagma **„viaţă a regimului constituţional"**, iar Paul Negulescu, în monografia destinată partidelor politice, publicată în 1926, intitulată „Partidele politice", consideră că acestea sunt **„organele de căpetenie ale vieţii constituţionale"**.

§3. Definiţii formulate de actele normative

Partidele politice pot fi definite şi pe baza actelor normative. Fiind elemente esenţiale ale construcţiei statale, partidele politice s-au impus ca o prezenţă obligatorie în constituţie şi, în acelaşi timp, se bucură de o reglementare completă în cadrul unei legi. România a preluat această schemă normativă de la statele cu experienţă în materie ca Franţa şi Germania.

Constituţia României fixează doar coordonatele fundamentale pentru partidele politice, şi anume: a) libertatea de asociere în partide politice şi limitele acesteia; b) rolul partidelor politice în societate. Legea nr. 14/2003 privind partidele politice defineşte partidele politice respectând punctul de vedere al Constituţiei astfel: **„Partidele politice sunt asociaţii cu caracter politic ale cetăţenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea şi exercitarea voinţei lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituţie. Ele sunt persoane juridice de drept public. Prin activitatea lor, partidele politice promovează valorile şi interesele naţionale, pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă cu candidaţi în alegeri şi la constituirea unor autorităţi publice şi stimulează participarea cetăţenilor la scrutinuri, potrivit legii"**.

Orice definiţie corectă şi, în acelaşi timp, necesară şi suficientă înţelegerii fenomenului, trebuie să respecte regulile logicii cu privire la construirea ei, deci să aibă cele două componente obligatorii: genul proxim (cărei categorii aparţine) şi diferenţa specifică (ceea ce diferenţiază de celelalte aspecte ale aceluiaşi grup, ceea ce individualizează).

§4. Noţiuni conexe celei de „partid politic"

În Constituţia României, apar următorii termeni: **pluralism politic, apartenenţă politică, configuraţie politică, partide politice, partide, organizaţii ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, grupuri sociale şi politice importante.** De asemenea, Legea nr. 14/2003 utilizează următoarele noţiuni: **partide politice, organizaţii ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, alianţe politice, alte forme de asociere.**

Secţiunea a 3-a. Partidele politice ca asociaţii

Partidele politice sunt forme de asociere.

Partidul politic este o asociaţie (genul proxim) care are un anumit scop, are un anumit rol, acţionează prin anumite metode, mijloace şi beneficiază de un regim juridic propriu – toate acestea alcătuind diferenţa specifică. Asociaţiile sunt structuri sociale organizate, cu caracter durabil, care în baza unor reguli statutare stabilite în momentul formării, acţionează prin metode specifice în vederea realizării unui scop permanent, complex şi declarat în momentul constituirii prin actul de înfiinţare sau de organizare (statut/regulament). **Există două tipuri de asociaţii:**

a) asociaţii create în baza dreptului fundamental cetăţenesc prevăzut în art. 40 al Constituţiei. Aceste asociaţii au scopuri nelucrative: politice, culturale, religioase, scopuri care să exprime libertatea de conştiinţă, şi sunt active pe planul dreptului public. Constituţia enumeră exemplificativ formele de asociere, începând cu cele mai importante şi anume: partidele politice, sindicatele, patronatele şi altele (uniuni, ligi, organizaţii);

b) asociaţii create pe temeiuri contractuale, în exercitarea libertăţii comerţului – prevăzute în art. 45 şi art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituţie. Aceste asociaţii au scopuri lucrative (urmăresc obţinerea şi împărţirea beneficiilor) şi sunt subiecte ale dreptului privat. Deosebirile dintre cele două categorii de asociaţii generează o consecinţă importantă, şi anume regimul juridic diferit (constituirea, organizarea, funcţionarea şi încetarea activităţii se desfăşoară după reguli diferite).

Asocierea în partide politice este liberă, deoarece individul beneficiază de deplină libertate de decizie. Aderarea lui la o formaţiune organizată în sprijinul unei idei este expresia manifestării liberei voinţe. Orice presiune, orice constrângere sau condiţionare la care este supus individul este considerată un atentat nepermis la libera dezvoltare a personalităţii umane şi exprimă caracterul nedemocratic al regimului politic. Nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă parte dintr-un partid politic.

Restrângerile aduse libertăţii de asociere în partide politice constituie excepţii şi sunt expres şi limitativ prevăzute de lege. Limitele constituţionale şi cele legale referitoare la scopul şi activitatea partidelor politice, precum şi la caracterul asocierii au ca justificare necesitatea protejării valorilor supreme ale societăţii consacrate în art. 1 al

Constituţiei. Datorită importanţei acestor valori, sancţiunile pentru cei care nu le respectă sunt foarte exigente. Legea nr. 14/2003 prevede interzicerea partidului politic care le încalcă. Dată fiind poziţia partidelor politice în sistemul constituţional, controlul scopului şi activităţii lor revine potrivit art. 146 lit. k) din Constituţie, unui organ special şi specializat – Curtea Constituţională – al cărui rol este supravegherea respectării supremaţiei Constituţiei.

Secţiunea a 4-a. Partidele politice ca subiecte de drept

§1. Subiecte de drept public

Partidele politice sunt subiecte de drept public.

Partidele politice nu ar putea să aibă un rol constructiv în statul de drept dacă nu s-ar constitui ca persoane juridice care să beneficieze de un statut aparte şi care să funcţioneze în condiţiile legii. Pentru a deveni persoană juridică, **partidele politice trebuie să aibă statut şi program politic proprii** şi să respecte procedura de înregistrare prevăzută de lege.

Partidele politice sunt subiecte de drept public şi nu de drept privat, deoarece slujesc interesul general al societăţii şi iau naştere prin exercitarea unei libertăţi cetăţeneşti fundamentale. Faptul că sunt subiecte de drept public şi nu de drept privat are importante consecinţe cu privire la modul de constituire şi de dobândire a personalităţii juridice, iar statutul şi activităţile pe care le desfăşoară sunt supuse controlului constituţionalităţii.

Se pune întrebarea dacă partidele politice pot fi şi subiecte în raporturi de drept privat (civil, comercial). Răspunsul este pozitiv, deoarece este permisă exercitarea de acte şi fapte ce ţin de sfera privată în măsura în care este nevoie de acestea pentru buna organizare a partidului.

Partidele politice sunt atât **subiecte de drept public intern**, participând la constituirea autorităţilor statale, dar şi **subiecte de drept public extern**, intrând în alcătuirea unor organisme reprezentative interstatale cum este Parlamentul Uniunii Europene.

§2. Subiecte de drept constituţional

În lucrările de specialitate se menţionează expres faptul că **partidele politice sunt subiecte de drept constituţional**, deoarece sunt unanim recunoscute ca forme organizatorice prin care cetăţenii participă la guvernare, iar Constituţia şi alte izvoare de drept constituţional stabilesc posibilitatea partidelor politice de a participa la exercitarea puterii de stat. Problema este de a determina concret categoria de raporturi constituţionale în care sunt implicate partidele politice, existând bineînţeles aspecte specifice de la o legislaţie naţională la alta. Ion Deleanu împarte raporturile constituţionale în patru categorii: a) cele referitoare la trăsăturile şi prerogativele puterii originare (teoria suveranităţii); b) cele referitoare la regulile şi mecanismele de

exercitare corectă a puterii (modul de guvernământ sau sistemul constituţional); c) cele referitoare la forţele care susţin puterea, o controlează şi o influenţează (regimul politic); d) cele referitoare la fundamentarea juridică a puterii (teoria constituţiei). Doctrina analizează instituţia partidelor politice în cadrul regimului politic, dar în viaţa politică contemporană creşte rolul acestora, deci, şi implicaţiile lor asupra celorlalte categorii de raporturi constituţionale – în special cele cu privire la modul de guvernământ.

În reglementările constituţionale actuale este depăşită teza conform căreia partidele politice sunt subiecte doar în raporturile electorale, adică în raporturile de constituire a organelor reprezentative. Partidele politice sunt subiecte şi în raporturile care au ca obiect funcţionarea autorităţilor statale centrale. De asemenea, ele participă la constituirea structurilor interne ale Parlamentului, la exercitarea controlului politic al Parlamentului asupra Guvernului, în declanşarea moţiunii de cenzură etc.

Secţiunea a 5-a. Compoziţia partidelor politice

Partidele au membri, aderenţi şi simpatizanţi.

În funcţie de relaţia pe care o stabilesc cu partidele politice cetăţenii pot fi: a) **membri** ai partidului – cei care militează activ pentru realizarea doctrinei. Ei sunt acceptaţi conform unei proceduri prestabilite, se bucură de deplinătatea drepturilor conferite de acest statut (pot figura pe listele electorale, pot ajunge guvernanţi), dar sunt ţinuţi şi de respectarea unor obligaţii specifice (propaganda ideilor, acceptarea disciplinei de partid); b) **aderenţi** pentru partidele care cunosc sistemul adeziunii formale. În limbajul curent, acest termen se suprapune noţiunii de membri; c) **simpatizanţi** – cetăţenii care se declară favorabili unui partid, aducându-i sprijinul, dar rămânând în afara organizării sale. Compoziţia partidelor politice determină în mare măsură modalităţile acţiunii lor şi implicit climatul vieţii politice.

Secţiunea a 6-a. Scopul partidelor politice

Scopul partidelor este eminamente politic.

Conform doctrinei, scopul partidelor politice este promovarea interesului naţional prin eforturile comune ale membrilor, pe baza unui principiu asupra căruia sunt de acord (*Edmund Burke, Pierre Avril*). De asemenea, scopul lor este să procure şefilor puterea şi militanţilor şanse de a urmări obiective şi de a obţine avantaje personale (*Max Weber*), să realizeze un program politic (*Paul Negulescu, George Alexianu*) şi să realizeze o filozofie având ca finalitate cucerirea şi exerciţiul puterii (André *Hauriou, Jean Gicquel*).

Deşi doctrina prezintă scopul partidelor politice sub formulări diverse, totuşi, se poate remarca elementul esenţial comun, şi anume că **scopul partidelor este emina-**

mente politic. El exprimă ideologii, concepţii, interese, dar care se vor aplicate la scară naţională, deci este nevoie de cucerirea puterii statale.

Partidele politice au două scopuri: **a) scopuri imediate** (directe) şi **b) scopuri mediate** (indirecte). **Scopul imediat** este de a cuceri puterea politică, adică poziţiile de conducere din organizarea statală. **Orice partid politic are vocaţia şi aptitudinea guvernării.** Voinţa de a exercita puterea – bineînţeles în numele poporului – este trăsătura esenţială a partidelor politice care le deosebeşte de alte tipuri de organizaţii ce au obiective politice (formaţiunile, clientelele, cluburile, grupurile de interese şi cele de presiune) care nu participă la alegeri sau la viaţa parlamentară, deoarece nu doresc să-şi asume răspunderea pentru conducerea ţării, dar caută să influenţeze puterea prin „presiuni" (uneori ilicite) asupra oamenilor, partidelor politice sau chiar autorităţilor publice. Scopul este cucerirea puterii, dar preocuparea trebuie să fie formarea unei baze electorale, de a căuta să afle în numele cui se exprimă şi care sunt interesele celor pe care-i reprezintă. Scopul de a cuceri puterea politică nu trebuie să devină preocuparea principală, astfel partidul politic nu ar mai sluji democraţiei, ci intereselor particulare, fundamentul oricărei democraţii fiind masa alegătorilor şi opţiunile acestora. **Scopul mediat** (indirect) al partidelor politice este de a-şi aplica doctrina la scară macro-socială şi de a-şi realiza obiectivele incluse în programul politic pentru care au câştigat suportul populaţiei.

Scopul partidelor politice este fundamentat pe o bază teoretică numită ideologie. Pierre Pactet spunea că specificul partidelor este de a face să prindă formă o concepţie despre om şi societate şi de a lupta pentru a cuceri puterea prin atragerea electorilor. Ideologia partidului politic este expusă în programul său politic de unde sunt selectate, în perioada alegerilor, o serie de obiective ce vor alcătui platforma electorală. Aceste obiective exprimă concepţiile şi interesele în baza cărora s-a fondat partidul politic şi pe baza lor se obţine adeziunea populaţiei tradusă în voturile primite în alegeri.

A realiza obiectivele din platforma electorală nu este un simplu interes al partidului politic, ci o obligaţie a acestuia faţă de naţiune. Obiectivele incluse în programul politic pot fi diverse, dar întotdeauna trebuie să fie pragmatice, adică să aibă forţa de a se impune ca politică naţională. Dacă obiectivele rămân în sfera ideologiei fără a fi instituţionalizate, înseamnă că nu avem de-a face cu partide politice, ci cu asociaţii cu scopuri profesionale, sociale, ştiinţifice, cultural-artistice etc.

Toate partidele politice au acelaşi scop: cucerirea puterii politice şi aplicarea propriului program politic, scopul fiind elementul care diferenţiază partidele politice de celelalte tipuri de formaţiuni create în baza dreptului fundamental cetăţenesc de asociere. Ceea ce diferenţiază partidele politice între ele sunt obiectivele, concepţiile, ideologia fiecăruia, adică viziunea fiecăruia asupra modalităţii concrete de guvernare. Obiectivele referitoare la multitudinea de probleme ale unui popor sunt diverse şi diferite de la un partid la altul.

Într-un stat de drept singura cale de a ajunge în poziţiile de decizie statală este votul cetăţenilor. Astfel, alegerile libere şi democratice constituie metoda specifică partidelor politice de a-şi realiza scopul, metodă care a înlocuit „barbarismul" disputelor politice

din trecut. Partidele politice încearcă să atragă cetăţenii prin fundamentele lor teoretice incluse în programul politic. Dacă voturile sunt suficiente pentru a-l propulsa în structurile de guvernare, programul politic al partidului respectiv devine, prin instituţionalizare, politică naţională. Un partid politic îşi poate îndeplini programul cu atât mai eficient, cu cât este mai semnificativ reprezentat în compoziţia organelor statale.

Moralitatea partidelor politice.

Scopul partidelor politice trebuie să fie moral? Obiectivul general al tuturor partidelor politice este binele general (o viaţă cât mai bună pentru societate). Pentru realizarea acestui deziderat poate fi urmată una dintre două căi situate pe poziţii filozofice diferite: a) totul este subordonat moralei şi adevărului (*Immanuel Kant*); b) interesează numai rezultatul fiind justificate orice fel de mijloace pentru atingerea scopului (*Niccolò Machiavelli*).

Partidele politice au de ales între cele două metode. În doctrină există puncte de vedere conform cărora partidele politice trebuie să aibă ca tactică abţinerea de la fapte pe care societatea le-ar condamna ca reprobabile (imorale), găsirea ideilor celor mai adecvate momentului şi problemei şi exprimarea clară şi sinceră a acestora (*Fazakás Mikloş*). La întrebarea dacă partidul politic are dreptul ca pentru scopuri importante, vitale ale societăţii, să facă cu bună ştiinţă, afirmaţii ireale şi mincinoase, moraliştii radicali (adepţi fideli ai marelui filozof Kant) nu admit nicio concesie, dar juriştii au ca „portiţă" un vechi postulat roman: *„Summus jus summa injuria"* (adevărul împins la extremă, duce la rezultate contrare celui urmărit).

Partidele politice trebuie să respecte regulile moralei pentru a-şi forma un electorat stabil – acel grup de cetăţeni ataşaţi durabil şi fidel ideologiei, care să sprijine constant acţiunile partidului. Este mai importantă crearea unei baze electorale stabile, deşi este un proces care necesită timp, decât specularea unor situaţii şi momente pentru atragerea unui număr cât mai mare de electori în vederea câştigării puterii politice.

Comportamentul instabil, lipsit de onestitate generează fenomenul „devalorizării" partidelor politice, cu consecinţe grave pentru viaţa politico-statală: neparticiparea cetăţenilor la vot datorită neîncrederii lor în partidele politice generată de confuzia şi dezorganizarea platformelor, corupţia oamenilor politici, demagogia etc.

Partidele politice trebuie să aibă o strategie bine conturată pe termen lung (nu să acţioneze aleatoriu, în funcţie de moment) şi o conduită prin care să participe la educaţia civică (calitatea electoratului depinzând de comportamentul partidelor politice). Tot legat de morală, este şi raportul majoritate – minoritate inerent organizării statale, deoarece, pentru a guverna este nevoie de aplicarea regulii majorităţii. Un filozof şi economist politic, Émile Louis Victor de Laveleye afirma că „majoritatea se simte mereu învingătoare, în timp ce minoritatea se simte mereu învinsă", între cele două născându-se conflicte. **În politică, majoritatea trebuie să respecte, să sprijine, să consulte minoritatea,** fiindcă şi de o parte şi de alta sunt tot destinele oamenilor. De conduita majorităţii depinde stabilitatea şi liniştea într-o societate.

Partidele politice trebuie să se comporte ca un *bonus pater familias*, ele având responsabilitate faţă de întreaga societate. Este nevoie – chiar în această sferă a politicii – de mai mult decât de legi, este nevoie măcar de morală, dacă nu chiar de religie, pentru că civilizaţia şi progresul au la bază educaţia, nu sancţiunea (*Fazakás Mikloş*).

Secţiunea a 7-a. Rolul partidelor politice

Partidele au un rol de mediator în societate.

Partidele politice sunt indispensabil legate de structurarea, instituţionalizarea şi exercitarea puterii. Teoria suveranităţii explică originea, trăsăturile şi mecanismul de funcţionare a puterii statale. Partidelor politice le revine importantul rol de **intermediere în transmiterea exerciţiului puterii de la deţinătorul suveran (poporul) la structurile de guvernare** care vor acţiona în interes general. În schimbul acestei încredinţări, tot prin intermediul partidelor politice, individul/clasa socială/poporul are dreptul de a exercita un control asupra modului în care autorităţile publice acţionează ca mandatari ai săi. Astfel, individul are sentimentul, dar şi posibilitatea practică de a participa la viaţa politică (atât în procesul de constituire a organelor statale, cât şi în procesul de guvernare propriu-zisă) a ţării sale. Simplul cetăţean nu poate fi subiect al acestor raporturi politico-juridice, ci doar sub forma unor organizaţii specializate precum partidele politice.

Partidelor politice li se potriveşte sintagma de **„rău necesar"**, deoarece ele pot genera disfuncţionalităţi instituţionale, crize politice, antrenând şi tensiuni sociale. Dincolo de orice efect negativ, rămâne ca incontestabil faptul că partidele politice au ca rol **transpunerea democraţiei dintr-un concept teoretic şi abstract într-un proces practic-decizional.**

Partidele politice au un **rol de mediere**, de echilibrare între stat şi societatea civilă. Ele reprezintă liantul între guvernanţi şi guvernaţi. Exerciţiul puterii nu trebuie rupt de sursa lui. Organismele puterii politice trebuie să fie receptive la problemele şi punctele de vedere ale societăţii, iar aceasta din urmă nu trebuie să rămână pasivă faţă de procesele politico-juridice, ci trebuie să-şi asume responsabilitatea. Altfel, se ajunge la disfuncţionalitate: societatea va căuta să influenţeze statul în mod nelegal, iar acesta va interveni discriminatoriu în activitatea socială.

În funcţie de modul în care reglementează activitatea partidelor politice, există patru tipuri de Constituţii: a) Constituţii care nu cuprind reglementări exprese cu privire la partidele politice (Olanda, Belgia, SUA); b) Constituţii care reglementează exclusiv rolul electoral al partidelor politice (Franţa, Austria, Norvegia, Suedia); c) Constituţii care reglementează scopul general al partidelor politice (Italia, Spania, Germania, Ungaria); d) Constituţii care reglementează rolul partidelor politice nu numai în procesul electoral, ci şi în organizarea Parlamentului sau în desemnarea Guvernului (România, Portugalia, Turcia).

Fiecare Constituţie stipulează rolul partidelor politice în conformitate cu propria construcţie statală. Astfel, partidele politice contribuie la „exprimarea sufragiului"

(Franţa), la „determinarea politicii naţionale" (Italia), la „formarea voinţei politice a poporului" (Germania), la „formarea şi manifestarea voinţei populare" (Spania), la „definirea şi exprimarea voinţei politice a cetăţenilor" (România). Constituţia consacră numai ceea ce este esenţial într-o materie. Detalierea trebuie făcută de actele normative subsecvente şi de doctrină. În doctrină, Roger-Gérard Schwartzenberg consideră că partidele politice au trei funcţii principale: a) funcţia de definire şi exprimare a poziţiilor politice (formarea opiniilor); b) funcţia electorală (selectarea candidaţilor); c) funcţia de control şi de orientare a organelor politice (coordonarea aleşilor). Pierre Pactet spune, de asemenea, că partidele politice sunt „intermediari între popor şi putere" şi au rolul de „a-şi asuma, atunci când sunt la putere, direcţionarea politicii naţionale".

Analizând aceste funcţii ale partidelor rezultă că **partidele politice exprimă interesele grupurilor sociale**, care formează, selectează şi propun candidaţi la posturile de guvernare şi că cele care au câştigat alegerile participă la formarea şi funcţionarea organelor statale, programul lor ideologic devenind politică naţională.

Secţiunea a 8-a. Clasificarea partidelor politice

Clasificarea partidelor politice este dificil de realizat având în vedere diversitatea tipologică, rezultat firesc al libertăţii de opinie şi al specificului luptei politice din fiecare epocă şi din fiecare ţară. Pentru clasificarea partidelor, vom utiliza mai multe criterii:

§1. Criteriul apartenenţei membrilor la o anumită credinţă, ideal sau interes

Partide confesionale şi partide regionale.

În perioada de apariţie a partidelor politice pe scena istoriei, perioadă ce a coincis cu formarea naţiunilor şi a statelor moderne, criteriul specific de asociere politică era apartenenţa membrilor la o anumită credinţă, la un anumit ideal, la anumite interese. Partidele politice formate pe baza acestui criteriu au fost: a) **partidele confesionale**, ca cele ale protestanţilor şi catolicilor în ţările vest-europene, în a doua jumătate a secolului al XVI-lea; şi b) **partidele regionale** despre care Paul Negulescu spunea că sunt „expresia unui egoism local rău înţeles", deoarece reprezentau interesele locale ale unei regiuni dintr-un stat unitar, sau al unor părţi dintr-un teritoriu naţional neajuns încă la unificare (ex. partidele politice din SUA de la sfârşitul secolului al XVIII-lea; grupul parlamentar irlandez din Marea Britanie, pe programul căruia s-a constituit Partidul Irlandez în 1879; facţiunea liberă şi independentă de la Iaşi, după Unirea Principatelor Române).

O altă clasificare a partidelor pe acelaşi criteriu este cea în: a) **partide naţionale** a căror apariţie se datorează lansării în secolul al XIX-lea a principiului naţionalităţilor conform căruia popoarele din cadrul marilor imperii au dobândit dreptul la

autodeterminare. Exemplificative în acest sens sunt partidele din imperiul Austro-Ungar. Paul Negulescu nu le consideră partide propriu-zise, ci „organe de protestare împotriva imperiilor şi care se înfiinţează cu scopul de a sprijini lupta pentru independenţă, a naţiunilor pe care le reprezintă";

Partide naţionale, de clasă şi etnice.

b) **partide de clasă** care exprimă interesele unei categorii sociale şi sunt specifice secolului al XIX-lea, secol pentru care erau caracteristice burghezia, reprezentată în marile partide conservatoare sau liberale şi muncitorimea care a încercat să-şi exprime interesele prin partide social-democrate şi socialiste; c) **partide etnice** specifice continentului african, unde formarea naţiunilor nu a precedat întemeierea statelor independente, ci formarea statelor a fost considerată de către conducătorii africani ca cel mai bun mijloc pentru crearea naţiunilor.

§2. Criteriul căilor folosite pentru rezolvarea marilor probleme politice

Partide de stânga şi partide de dreapta.

Raporturile individ-stat, raporturile dintre organele statale şi raporturile stat-biserică au generat împărţirea doctrinară a partidelor politice. François Borella afirmă că separarea politică între **dreapta** şi **stânga** s-a născut în Franţa în 1789 în legătură cu discuţia privind puterea politică a regelui în viitoarea Constituţie. Acelaşi autor susţine că dreapta şi, respectiv stânga nu sunt valori veşnice, ci reprezintă „dualismul inevitabil al ideilor, al comportamentelor şi al intereselor în faţa problemelor pe care le pune viaţa în societate". Iniţial, această diferenţiere era clară, programele partidelor politice de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi din prima jumătate a secolului al XX-lea, putând fi uşor încadrabile într-unul dintre cele două mari curente ideologice, electoratul beneficiind de posibilitatea unei opţiuni clare. Era şi firesc ca doctrinele să fie foarte bine conturate, deoarece se adresau unor clase sociale bine stabilite în configuraţia socială.

Dreapta are la bază, de regulă, următoarele idei: a) individul primează în faţa societăţii. În consecinţă, trebuie încurajate cu prioritate interesele individuale, pentru că numai astfel se poate realiza şi interesul general. Interesul general este suma intereselor individuale. Cu cât individul face mai mult bine, cu atât societatea are mai mult de câştigat; b) încurajarea liberei iniţiative, dezvoltarea unui mediu concurenţial şi a unei economii de piaţă; c) delegarea din partea statului a unei părţi din puterea sa către societatea civilă; d) neintervenţia prin mijloace administrative în dezvoltarea economică, aceasta realizându-se mai ales pe baza iniţiativei private, păstrarea, experimentarea şi dezvoltarea valorilor tradiţionale ale neamului, revigorarea conştiinţei naţionale şi susţinerea intereselor naţionale; e) respectarea moralei creştine şi respectarea rolului bisericii în stat.

Stânga se ghidează, în principal, după următoarele principii: a) accentul trebuie să cadă pe dezvoltarea societăţii în ansamblu, dezvoltarea individuală decurgând din aceasta. Omul este o fiinţă socială, este rodul societăţii în care apare şi se dezvoltă.

De nivelul de civilizaţie şi de progres al societăţii depinde formarea individuală. În cadrul unui grup organizat, individul se poate realiza mai mult şi mai bine decât în mod individual; b) trebuie susţinută dezvoltarea tuturor claselor sociale, pentru a nu mai exista discrepanţe de nivel de trai. Un real progres se înregistrează într-o societate echilibrată şi paşnică; c) rolul statului în societate este esenţial – el este un factor de echilibru atât pe plan economic (contrabalansând monopolul privat exorbitant şi stimulând sectoarele deficitare), cât şi pe plan social (printr-o politică de securitate socială ce vine în sprijinul categoriilor defavorizate); d) trebuie încurajaţi investitorii mici şi mijlocii deoarece formarea unei clase de mijloc prospere şi stabile duce la o creştere economică; e) se doreşte o conlucrare pe plan internaţional şi se acceptă o uniformizare a concepţiilor în acest sens; f) este acceptată intrarea maselor în politică, dar aceasta înseamnă îndepărtarea lor de religie.

În perioada actuală asistăm la fenomenul de „amestecare" a ideilor şi de „aglomerare" în centrul spectrului ideologic. În aproape toate programele politice găsim o sumă de date fundamentale asupra cărora s-a căzut de acord: liberalizarea statului, economia de piaţă, dezvoltare economică de ansamblu, garantare efectivă a drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Stânga şi dreapta preiau una de la cealaltă idei şi comportamente. Astfel, partidele de dreapta adoptă măsuri ca: sprijinirea clasei de mijloc prin încurajarea investiţiilor mici şi mijlocii (nepunând accentul numai pe marile concentrări economice), susţinerea unor unităţi economice prin alocarea de fonduri de la bugetul de stat, măsuri de protecţie socială, iar partidele de stânga acceptă liberalizarea economică în ciuda consecinţelor negative ca: lichidarea unor unităţi economice şi disponibilizarea de personal, acceptând de asemenea că la baza dezvoltării economice trebuie să stea libera iniţiativă (sectorul privat), nu planificarea centralizată.

Partide catolice, arhaice, agrariene, ecologiste.

Tot utilizând criteriul căilor folosite pentru rezolvarea marilor probleme politice, întâlnim: a) **partide politice catolice şi democrat-creştine**; b) **partide politice arhaice** specifice statelor africane, statelor din Orientul Mijlociu şi statelor din America Latină; c) partide politice care se adresează unui segment restrâns şi determinat din populaţie, vizând promovarea unor interese specifice: **partide politice agrariene, ecologiste, umaniste**; d) **partide politice extremiste** situate simetric între cele două margini ale spectrului politic: la extrema-dreaptă se situează **partidele politice fasciste,** iar la extrema-stângă **partidele politice comuniste**; e) **partide verzi** sau ecologiste care au un număr din ce în ce mai mare de adepţi pe fondul schimbărilor climatice tot mai accentuate din ultimii ani.

§3. Criteriul compoziţiei partidelor

Partide de cadre şi partide de mase.

În funcţie de compoziţie, partidele pot fi: a) **partide de cadre** şi b) **partide de mase.** Partidele de cadre denumite uneori şi „partidele patronilor" sunt alcătuite din notabilităţi, din reprezentanţii elitelor sociale. Aceste partide au fost caracteristice epocii votului restrâns. În cadrul spec-

trului politic se situau la dreapta sau în centru. Erau descentralizate, slab organizate, cele mai reprezentative fiind partidele conservatoare. Partidele de mase sunt consecinţa introducerii votului universal. Ele includ un mare număr de membri, au o organizare internă rigidă, sunt centralizate şi respectă disciplina de partid. Astfel de partide politice sunt cele socialiste, social-democrate şi comuniste, unele partide democrat-creştine şi majoritatea partidelor africane. Roger-Gérard Schwartzenberg observă că „exceptând partidele fasciste, noţiunea de partid de mase este străină dreptei".

§4. Criteriul disciplinei votului membrilor de partid

Partide suple şi rigide.

Prin raportarea la disciplina votului, partidele politice pot fi: a) **partide suple**, cele care permit membrilor lor să voteze cum le dictează conştiinţa; şi b) **partide rigide**, cele care impun membrilor să voteze numai într-un anumit sens.

§5. Criteriul originii partidelor

Partide clasice şi neoclasice.

În funcţie de origine, partidele politice sunt: a) **partide clasice** (cele născute din mediul politic, din raporturile electorale şi parlamentare); şi b) **partide neoclasice,** cele care provin din elemente exterioare relaţiilor politice, cum ar fi: sindicatele, ziarele, religiile, ligile studenţeşti, organizaţiile artistice sau ştiinţifice, asociaţiile secrete de tip francmasonic etc.

Secţiunea a 9-a. Pluralism politic şi pluripartidism

Termenul generic de „pluralism" înseamnă acceptarea, ca pe o realitate intrinsecă a oricărei societăţi, a diversităţii de opinii şi de atitudini, nestigmatizarea sau opresiunea celor contrare, minoritare. Pluralismul se manifestă în toate domeniile vieţii: social, politic, sindical, organic sau instituţional. Pluralismul înseamnă, deci, spirit de toleranţă, respect reciproc şi pacifism.

Noţiunea de „pluralism" nu intră în contradicţie cu unitatea statului. Pluralismul este o „valoare" supremă, care dovedeşte caracterul democratic al unui stat, dar care nu poate aduce atingere altui atribut esenţial al acestuia şi anume structura unitară şi indivizibilă.

§1. Pluralism politic

Pluralismul politic garantează libertatea de opinie.

Pluralismul politic este dimensiunea cea mai importantă a pluralismului, deoarece stabileşte legături cu toate celelalte forme. Astfel, pluralismul politic este generat

de pluralismul ideologic, ambele trăgându-şi seva din pluralismul social, fiind, de asemenea, premisa pluralismului organic (instituţional).

Pluralismul politic constă în consacrarea şi garantarea libertăţilor de opinie (libertatea de conştiinţă, de exprimare, de întrunire, de asociere). Pluralismul politic reprezintă un sistem concurenţial de partide politice, care asigură competiţia electorală a mai multor partide pentru cucerirea puterii politice, diversitatea ideologică de reprezentare a intereselor poporului în organismele statale şi crearea unei opoziţii serioase şi valabile.

Pluralismul politic presupune o opţiune fundamentală între cele două tipuri de regimuri politice – cel democratic şi cel totalitar. Un regim democratic înseamnă respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, acceptarea şi acordarea de şanse egale tuturor aspectelor diversităţii, competiţia liberă între mai multe partide politice. Un regim totalitar constă în monopolul unui singur partid politic, monopol exercitat nu numai asupra procesului de guvernare, ci şi asupra întregii dezvoltări sociale.

Pluralismul politic se poate manifesta prin existenţa a trei sisteme: a) multipartidismul; b) bipartidismul (dualismul); c) partidul dominant. Aceste trei sisteme pluraliste se caracterizează prin faptul că sunt alcătuite din partide politice competitive, între care se desfăşoară o veritabilă concurenţă politică exprimată prin alegeri libere, pluralism ideologic şi politic, egalitate de şansă între actorii politici, libertatea presei, a întrunirilor, a asocierii, dreptul la antenă etc.

§2. Pluripartidism

Pluripartidismul este expresia pluralismului politic.

Pluripartidismul înseamnă existenţa şi funcţionarea liberă a mai multor partide politice. Pluripartidismul este generat de libertatea de asociere a cetăţenilor şi se concretizează în existenţa mai multor partide pe scena politică a unui stat. Pluripartidismul nu semnifică neapărat pluralism politic. Pot exista situaţii în care avem de-a face cu pluripartidism fără a avea un pluralism politic (ex. existenţa mai multor partide cu aceeaşi doctrină – cazul Poloniei din perioada comunistă 1945-1989). Pluralismul politic nu poate exista decât prin manifestarea mai multor partide pe scena politică.

Pluripartidismul este un sistem adoptat de cea mai mare parte a ţărilor lumii, fiind expresia cea mai elocventă a pluralismului politic. Lupta politică se desfăşoară între un număr însemnat de partide. Nu se iau în calcul partidele cu o reprezentare nesemnificativă, ci numai cele principale care ocupă circa 75% - 80% din mandatele parlamentare. De regulă, pluripartidismul se concretizează în concurenţa efectivă a 3 până la 7 partide politice importante. Sunt ţări care cunosc un număr mare de partide semnificative pe scena politică, precum Brazilia şi Belgia (peste 10), Spania (până la 10), Finlanda şi Norvegia (până la 8), ţări care au un număr mediu de partide semnificative, ca Danemarca, Franţa, Olanda, Austria, Suedia (4-5) şi ţări cu doar 2-3

partide politice principale ca Anglia, Statele Unite ale Americii, Germania, Turcia, Grecia, Portugalia, România.

Factorii principali care generează pluripartidismul sunt: a) particularitățile fiecărei țări constând în tradiții, ideologii, mișcări sociale; b) procesul de bipolarizare ideologică a vieții politice în stânga și, respectiv dreapta; c) factorii instituționali, cel mai important, dar și cel mai controversat fiind sistemul electoral.

§3. Bipartidism

Bipartidismul în democrațiile consolidate.

Bipartidismul este sistemul în care confruntarea politică în vederea cuceririi puterii statale are loc între două mari partide politice. Viața politică este „monotonă", în sensul că cele două partide politice principale sunt durabile pentru o perioadă mare de timp (decenii – ca în Marea Britanie, sau chiar secole ca în SUA). Nu există bipartidism pur, adică un stat a cărui viață politică liberă să cunoască existența a numai două partide politice, ci lupta pentru putere se dă numai între două partide, deoarece numai acestea sunt într-adevăr reprezentative pentru popor, ele întrunind constant, în timp, un procent mare de voturi care le propulsează în Parlament pe poziție principală.

Acest sistem presupune acordul celor două partide politice asupra problemelor fundamentale ale societății. Nu există pericolul „dictaturii" partidului majoritar aflat la putere, deoarece se impune ca obligatoriu respectul față de opoziție. Mai mult, se practică „oficializarea" opoziției, adică asocierea cu aceasta în luarea deciziilor majore pentru viața națiunii. Există o permanentă receptivitate la opiniile contrare. Alternanța la guvernare este un fenomen politic pozitiv, constructiv, bazat pe colaborare între actorii politici. Regula „jocului" este simplă: partidul de guvernământ are o anumită conduită față de opoziție, tocmai pentru a putea pretinde și beneficia de aceasta atunci când rolurile se schimbă. Partidul politic câștigător nu va profita în perioada în care guvernează de această poziție pentru a schimba direcțiile esențiale ale politicii naționale. Partidele politice care se succed la guvernare nu se subminează reciproc, nu „dărâmă" ceea ce a construit precedentul, ele fiind de acord asupra datelor fundamentale ale vieții politice. Divergențele dintre ele nu creează tensiuni, conflicte. Este un comportament politic elevat, care denotă nivelul ridicat de civilizație al popoarelor respective.

§4. Partid dominant

Partidul dominant și guvernele de coaliție.

Pe fondul luptei politice a mai multor partide, unul dintre acestea se detașează, depășind 40% din opțiunile electoratului. Celelalte partide politice sunt, fiecare, neînsemnate, dar ar putea, unite, să contracareze influența partidului dominant. Acest sistem s-a întâlnit în unele țări ca Italia, Danemarca, Norvegia.

BCU IASI CENTRALA UNIVERSITARA LIBRARY

Inconvenientele acestui sistem sunt că Guvernul este întotdeauna o coaliţie (fie partidul politic dominant asociat cu un partid politic puţin reprezentat, fie între toate partidele politice mărunte), iar rezultatele sunt nerealizarea unei legislaţii coerente, imobilism în guvernare datorat prezenţei permanente a aceloraşi forţe politice, instabilitate guvernamentală, mutarea luptei politice în afara Parlamentului.

Secţiunea a 10-a. Partidele politice în România

§1. Istoric

Apariţia partidelor politice în România.

Partidele politice îşi fac apariţia pe scena politico-istorică a României înaintea Primului Război Mondial. În perioada interbelică, ţara noastră cunoaşte o viaţă politică efervescentă cu o multitudine de partide politice. Deşi nu au lipsit tensiunile socio-politice şi problemele economice, regimul politic românesc s-a menţinut în coordonatele unui autentic stat democratic până când, sub influenţa evenimentelor mondiale, regele Carol al II-lea a adoptat Decretul-lege din 31 martie 1938 pentru dizolvarea tuturor asociaţiilor, grupărilor sau partidelor politice. Mişcările politice au continuat în ilegalitate, dovedindu-şi contribuţia în săvârşirea actului de la 23 august 1944. După armistiţiul cu Naţiunile Unite, prin Decretul nr. 1626 din 1944 a fost repusă în vigoare Constituţia din 1923, dar puterea legislativă s-a reorganizat abia în 1946. După ce la sfârşitul anului 1947 încercările de refacere a partidelor politice au fost înfrânte brutal, se prefigurează desfiinţarea pluralismului şi instaurarea regimului partidului unic. Vreme de o jumătate de secol partidul muncitoresc, transformat apoi în partid comunist, a deţinut rolul conducător în societate.

Unul dintre primele acte normative elaborate în „focul" revoluţiei din decembrie 1989 a fost Decretul-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989 privind înregistrarea şi funcţionarea partidelor politice şi a organizaţiilor obşteşti în România, decret prin care s-a reinstaurat pluralismul politic.

§2. Actualitate

Partidele politice din România.

Astăzi, toate marile curente doctrinare (liberalismul, creştin-democraţia, social-democraţia) sunt fragmentate, fiecare fiind reprezentat prin mai multe partide politice similare. Este o dovadă a faptului că dincolo de idei se află oamenii cu interesele şi comportamentul lor. Consecinţa firească a acestei fărâmiţări, fără niciun criteriu la bază, este procesul de înfiinţare-desfiinţare-reînfiinţare de alianţe şi pacte politice, ca principală strategie de obţinere a cât mai multor voturi. Din punct de vedere ideologic este acoperit întreg spectrul politic, mai puţin extremele (în România nu există partide politice extremiste, deşi unele manifestă o atitudine mai intransigentă în raport cu anumite probleme).

Datorită acestui multipartidism accentuat, care permite o reprezentare fidelă a opţiunilor politice ale poporului, este nevoie pentru formarea echipei guvernamentale de o coaliţie. Dar coaliţiile presupun compromisuri între programele politice, ceea ce atrage nemulţumirea electoratului din partea fiecărui partid politic implicat. Pentru a câştiga în alegeri toate partidele politice propun măsuri populare profitând de nivelul de trai, nevoile şi suferinţele oamenilor, astfel încât platformele electorale sunt asemănătoare, generând confuzie.

În România, pe baza Legii nr. 14/2003 a partidelor politice, funcţionează un sistem multipartid, în momentul de faţă fiind înregistrate la Tribunalul Bucureşti peste 100 de partide politice. Înregistrarea unui număr mare de partide politice în ultimii ani se datorează şi Deciziei Curţii Constituţionale nr. 75/2015 de a declara neconstituţional art. 19 alin. (3) din Legea nr. 14/2003 în sensul reducerii numărului minim de membri fondatori semnatari ai listelor de susţinere pentru înregistrarea unui partid politic şi a reconfigurării condiţiei dispersiei teritoriale.

În urma celor opt seturi de alegeri parlamentare libere de după 1990, viaţa politică românească este încă în curs de cristalizare, traversând în mod normal, perioada plină de dificultăţi a începutului.

Secţiunea a 11-a. Finanţarea partidelor politice

Modalităţi de finanţare a partidelor politice.

Necesitatea finanţării partidelor politice poate fi înţeleasă şi acceptată numai prin înţelegerea cu mare exactitate a relaţiei dintre societatea civilă şi democraţie. Este controlul finanţării partidelor politice cea mai mare problemă în funcţionarea partidelor politice din România? Şi dacă da, odată cu modificarea aspectelor legislative, se va obţine o mai bună funcţionare a democraţiei şi un respect mai mare al alegătorilor faţă de clasa politică? Răspunsul la aceste întrebări poate fi formulat numai printr-o analiză atentă a sistemelor utilizate de diverse ţări, referitoare la finanţarea partidelor politice.

Astăzi, majoritatea statelor europene au adoptat acte normative referitoare la finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale, precum şi la controlul abuzurilor survenite în urma finanţării publice a campaniilor electorale. Aceste norme reglementează diferitele tipuri de finanţare ce pot interveni şi diferite alte aspecte legate de limitarea cheltuielilor pentru campanie. Astfel, sunt avute în vedere: a) subvenţiile publice (de la bugetul de stat); b) subvenţiile în natură (alocarea gratuită a timpilor de antenă, campania electorală prin poştă etc.); c) limitarea cheltuielilor (plafonarea cheltuielilor de campanie a candidaţilor); d) limitarea contribuţiilor (restricţii asupra donaţiilor individuale); e) transparenţa fondurilor (declaraţia mandatarilor referitoare la numele donatorilor şi publicarea sumelor donate); f) interzicerea anumitor tipuri de contribuţii (cele efectuate de către corporaţii, sindicate, persoane sau organisme străine, instituţii de stat); g) interzicerea anumitor tipuri de cheltuieli („premii" în bani şi în natură oferite alegătorilor); h) interzicerea anumitor tipuri de

publicitate electorală la televiziune; i) măsuri pentru încurajarea donaţiilor (acordarea de facilităţi fiscale: reduceri sau scutiri de impozite şi taxe); j) controlul diferitelor surse de finanţare ale partidelor de către instituţiile abilitate în acest sens; k) înăsprirea regimului sancţiunilor.

Din punctul de vedere al sursei de proveniență a banilor, finanţarea partidelor politice cunoaşte două mari sisteme: **a) finanţarea publică (guvernamentală);** şi **b) finanţarea privată (neguvernamentală).**

Finanţarea partidelor politice		
Finanţare publică (guvernamentală)		Finanţare privată (neguvernamentală)
Finanţare directă	Finanţare indirectă	
ex. acordarea de subvenţii de la bugetul de stat.	ex. acordarea gratuită a timpilor de antenă sau diverse facilităţi acordate donatorilor privaţi.	ex. cotizaţiile, donaţiile şi alte surse de venituri

§1. Finanţarea publică (guvernamentală)

Finanţarea publică cunoaşte mai multe modalităţi de realizare. Astfel, partidele sau candidaţii pot beneficia de mai multe tipuri de finanţare publică: a) subvenţii pentru cheltuielile electorale; b) subvenţii anuale în vederea acoperirii cheltuielilor cu activităţile curente ale partidelor politice; c) facilităţi fiscale acordate donatorilor privaţi şi acordarea gratuită a timpilor de antenă competitorilor în perioada campaniei electorale. Avem, aşadar, o **finanţare publică directă** prin acordarea de subvenţii de la bugetul de stat pentru cheltuielile legate de desfăşurarea campaniei electorale, dar şi o **finanţare publică indirectă** prin acordarea gratuită a timpilor de antenă sau a diverselor facilităţi acordate donatorilor privaţi.

1.1. Finanţarea publică directă

În decursul ultimilor ani, formaţiunile politice din majoritatea ţărilor europene beneficiază de o finanţare directă de la bugetul de stat. Introducerea finanţării publice directe a avut drept obiectiv asigurarea supravieţuirii partidelor politice mici, care, în mod evident, sunt confruntate cu dificultăţi legate de finanţarea activităţii lor. Asigurarea mijloacelor de finanţare a activităţii partidelor politice trebuie să fie expresia caracterului liber, egal şi sincer al competiţiei politice. Cum partidele mici sunt de cele mai multe ori lipsite de susţinerea financiară necesară, atunci finanţarea publică vine să rezolve această problemă. Finanţarea publică sprijină foarte mult pluralismul politic, pluripartidismul şi competiţia de idei în plan politic. Ea dă posibilitatea exprimării pe scena politică şi actorilor mici, grupărilor politice nou formate şi a partidelor extraparlamentare.

Cele mai multe reglementări cu privire la finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale au fost adoptate începând cu anii '80 ai secolului trecut datorită diferitelor scandaluri legate de finanţările ilegale ale partidelor şi campaniilor electorale.

BCU "IOAN SLAVICI" UNIVERSITY LIBRARY

Noile reglementări adoptate au drept obiectiv limitarea şi egalizarea nivelului cheltuielilor electorale, controlarea surselor private de finanţare şi instaurarea unui regim de control şi de sancţiuni în domeniu.

În Franţa, spre exemplu, o serie de acte normative precum Codul electoral, Legea nr. 88-226 din 11 martie 1988 referitoare la transparenţa financiară în viaţa politică, Legea nr. 90-55 din 15 ianuarie 1990 privind limitarea cheltuielilor electorale şi clarificarea activităţilor de finanţare politică, Legea nr. 90-383 din 10 mai 1990 privind finanţarea campaniei prezidenţiale şi legislative, Legea nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993 referitoare la prevenirea corupţiei şi la transparenţa vieţii economice şi a procedurilor publice sau Legea nr. 95-65 din 19 ianuarie 1995, reglementează finanţarea vieţii politice. Aici, pentru alegerile legislative, cheltuielile electorale ale candidaţilor sunt acoperite pe baza rambursării forfetare din partea statului în cuantum de 50% din plafonul cheltuielilor autorizate, iar în cazul alegerilor prezidenţiale, plafonul rambursărilor forfetare este de 20%.

În Germania, una dintre primele ţări care au reglementat finanţarea publică a partidelor, acţiunea demarând în 1967, pot beneficia de finanţare publică conform normelor în vigoare formaţiunile care participă la campania electorală şi care au obţinut 0,5% din voturi la alegerile federale anterioare sau 1% din voturile exprimate la alegerile de land. Dacă un partid nu posedă o listă de candidaţi într-o circumscripţie, el beneficiază de o finanţare parţială dacă a obţinut 10% din voturile exprimate în respectiva circumscripţie. Prin această prevedere s-a avut în vedere încurajarea participării la alegeri a partidelor mici. Aici nu există însă prevederi speciale referitoare la finanţarea candidaţilor. Statul alocă partidelor politice subvenţii de la buget pentru finanţarea activităţilor lor generale, pe baza următoarelor criterii: a) rezultatele obţinute la precedentele alegeri federale şi de land; b) suma totală a cotizaţiilor şi c) suma totală a donaţiilor.

În alte ţări precum **Italia**, contribuţia directă a statului la cheltuielile de desfăşurare a campaniei electorale este reprezentată de fondul electoral distribuit în mod egal celor două Camere ale Parlamentului. Criteriile de alocare a fondurilor electorale către partide sunt stabilite prin Regulamentul fiecărei Camere. Legea nr. 5150/1993 privind regulamentul de desfăşurare al campaniilor electorale pentru alegerile în Camera Deputaţilor şi Senat vizează stabilitatea şi eficienţa guvernamentală, dar şi integritatea procesului electoral, urmărindu-se egalizarea accesului la mass-media, precum şi reducerea costurilor mari ale campaniei politice şi mai ales a costurilor de publicitate, instaurarea controlului asupra acestora. Totodată, legea instituie limitele cheltuielilor electorale care pot fi efectuate de partide şi de candidaţi în alegeri.

În Anglia, Legea electorală din 8 februarie 1983 privind finanţarea publică a partidelor politice prevede sume mici, alocate exclusiv partidelor din opoziţie, în vederea contrabalansării partidului de guvernământ. Subvenţia se acordă partidelor care au cel puţin doi membri în Parlament sau un membru ales şi un minimum de 150.000 de voturi obţinute. Chestiunea finanţării bugetare a partidelor a provocat în această ţară numeroase polemici datorită diferenţelor de opinii pe această temă dintre Partidul Conservator şi Partidul Laburist. Conservatorii se opun în mod tradiţional finanţării publice, deoarece finanţarea electorală contravine noţiunii de organizaţie politică, bazată pe voluntariatul membrilor şi, drept urmare, contribuabilii nu au niciun motiv să sprijine indirect cauze politice cu care nu sunt de acord, în timp ce laburiştii sprijină ideea finanţării publice şi a asigurării unei transparenţe depline a donaţiilor politice.

În cazul Spaniei, statul subvenţionează cheltuielile partidelor din timpul campaniei electorale în funcţie de numărul mandatelor obţinute în urma alegerilor precedente. Legea nr. 5/1985 privind regimul electoral general (modificată prin legi organice adoptate ulterior: Legea nr. 3/1995, nr. 1/1997, nr. 3/1998 şi nr. 8/1999 etc.), prevede şi limitele cheltuielilor electorale. Conform legii, statul poate acorda avansuri la subvenţiile acordate competitorilor politici, dar care nu trebuie să depăşească 30% din subvenţia la care are dreptul partidul respectiv.

În ceea ce priveşte **România,** Legea nr. 334/2006 stabileşte subvenţiile alocate anual partidelor politice. Astfel, toate partidele care participă la campania electorală pot primi o subvenţie de la bugetul de stat.

Suma alocată anual partidelor politice de la bugetul de stat este de cel puţin 0,01% şi de cel mult 0,04% din produsul intern brut. Pentru partidele politice care promovează femei pe listele electorale, pe locuri eligibile, suma alocată de la bugetul de stat va fi majorată dublu proporţional cu numărul mandatelor obţinute în alegeri de candidaţii femei.

Subvenţia de la bugetul de stat se acordă în funcţie de următoarele criterii: **a)** numărul de voturi primite în alegerile parlamentare; şi **b)** numărul de voturi primite în alegerile locale.

75% din bugetul anual acordat partidelor politice va fi împărţit partidelor politice, proporţional cu numărul de voturi primite la alegerile parlamentare, respectiv media voturilor valabil exprimate pentru Camera Deputaţilor şi Senat, dacă au realizat pragul electoral.

Un procent de 25% din bugetul anual acordat partidelor politice va fi împărţit partidelor politice, proporţional cu numărul de voturi valabil exprimate, primite la alegerile locale pentru alegerea consilierilor judeţeni şi consilierilor din cadrul municipiului Bucureşti, dacă au obţinut cel puţin 50 de mandate de consilier judeţean şi de consilier din cadrul municipiului Bucureşti.

1.2. Finanţarea publică indirectă

Finanţarea publică indirectă poate îmbrăca mai multe forme, printre care: a) alocarea timpilor de antenă; b) corespondenţa electorală sau c) reduceri ori scutiri de taxe şi impozite (TVA, taxe poştale etc.).

În ceea ce priveşte timpii de antenă, aceştia pot fi fixaţi, limitat – gratuit (subvenţionat de stat) şi alocaţi în mod echitabil, pe baza unor criterii stabilite de fiecare ţară conform politicii sale în domeniu sau variabil, nelimitat – nesubvenţionat de stat. Probleme tehnice legate de acordarea timpilor de antenă apar în ceea ce priveşte caracterul variat al posturilor de radio-TV, unele publice altele particulare, deoarece legea trebuie să stabilească foarte clar, care dintre aceste posturi au obligaţia acordării timpilor de antenă şi în ce proporţie.

În Franţa, spre exemplu, este prevăzută finanţarea publică indirectă a unor cheltuieli de campanie. Sunt decontate costurile activităţilor electorale specifice competitorilor electorali care au obţinut cel puţin 5% din voturile exprimate. De asemenea, se acordă în mod gratuit, timpi de antenă radio-TV, cât şi locuri special amenajate în scopul publicităţii electorale, însă legea franceză interzice orice formă de reclamă cu obiectiv electoral plătită în media.

În Germania, statul alocă în mod gratuit timpi de antenă la posturile publice de radio și televiziune, iar numărul și durata acestora este proporțională cu rezultatele obținute la alegerile anterioare. În același timp, partidele își pot asigura publicitatea electorală și contra cost, la posturile private de radio și televiziune. Pe durata campaniei electorale, competitorii beneficiază gratuit de panouri pentru afișajul electoral. Un ajutor financiar considerabil este alocat de către statul german și fundațiilor partidelor politice. Acestea pot organiza seminarii de educație civică și pot avea în subordine institute de cercetare. Fundațiile primesc de la buget sume proporționale cu reprezentarea în Parlamentul Federal a partidelor la care sunt afiliate. Totodată, anumite sume sunt alocate de la bugetul de stat și organizațiilor de tineret ale partidelor.

În Italia, acordarea în condiții de egalitate a timpilor de antenă la posturile de radio și televiziune publice și private tuturor competitorilor electorali este una dintre cele mai importante inovații ale legii electorale din 1993. Pentru a asigura accesul egal al candidaților electorali la media, conducerile televiziunilor, radiourilor și presei sunt obligate să-și anunțe public intenția de a emite sau publica materiale de propagandă electorală cu 30 de zile înaintea datei alegerilor. De asemenea, pentru tipărirea materialelor electorale, partidele beneficiază de reduceri de TVA, iar pentru trimiterea de materiale electorale în teritoriu li se acordă o reducere a taxei poștale.

În ceea ce privește **exemplul Angliei**, guvernul finanțează indirect alegerile prin acordarea unor facilități precum: a) alocarea gratuită a timpilor de antenă la radio și televiziune (durata fiind condiționată atât de numărul de candidați ai partidelor prezentați la alegeri, cât și de numărul reprezentanților din Parlamentul anterior); b) dreptul de folosire de către candidați a incintelor instituțiilor de învățământ pe durata campaniei electorale pentru organizarea de întruniri și dezbateri publice cu alegătorii; c) dreptul de a trimite câte o carte poștală – scutită de taxele poștale fiecărei persoane de pe lista electorală (corespondența electorală); d) dreptul de a trimite gratuit prin poștă materiale electorale sub forma adresei electorale și e) acordarea de subvenții privind publicitatea sistemului de votare prin poștă. Sunt interzise în același timp reclamele politice plătite.

În Spania, în timpul campaniei electorale, se alocă subvenții de la buget partidelor care au grupuri parlamentare într-una din Camerele Parlamentului, acestea primind o anumită sumă de bani pentru fiecare alegător din circumscripțiile în care partidul a prezentat candidați. Această subvenție indirectă nu se include în limita cheltuielilor electorale prevăzută de lege. De asemenea, statul suportă costurile legate de trimiterea în teritoriu a materialelor de propagandă electorală, acordă timpi de antenă la posturile publice radio-TV în mod gratuit și proporțional cu numărul de voturi obținut la alegerile precedente. Pe de altă parte, partidele și candidații au dreptul de a-și cumpăra timpi de antenă cu condiția ca aceste costuri să fie mai mici de 20% din plafonul cheltuielilor electorale.

Legea română privind finanțarea campaniei electorale prevede finanțarea publică indirectă pentru partide, formațiuni politice și candidați independenți prin acordarea gratuită a timpilor de antenă la posturile publice și private de radio și TV. De remarcat este faptul că, deși legea nu prevede nimic în legătură cu gratuitatea corespondenței electorale, persoanele care îndeplinesc mandatul de parlamentar beneficiază de gratuitatea corespondenței poștale cu alegătorii, iar în campaniile electorale pot utiliza în mod gratuit acest mijloc fără a încălca legea.

§2. Finanţarea privată (neguvernamentală)

Finanţarea privată priveşte regimul contribuţiilor şi al donaţiilor sau legatelor provenite de la persoane fizice şi juridice. Sunt vizate aici, în mod special: a) instituirea plafonului legal al donaţiilor; b) interzicerea anumitor categorii de donatori, din interiorul şi exteriorul ţărilor respective, precum şi c) interzicerea unor anumite tipuri de cheltuieli. Limitarea contribuţiilor se face cu scopul de a reduce posibilitatea de influenţare a unui candidat sau partid de către un contribuabil.

În ultimii ani a fost instituit un plafon pentru contribuţii într-o serie de ţări precum Franţa, Italia, Spania, Israel, Japonia, India, Mexic, Rusia sau Turcia, în timp ce în alte ţări precum Germania, Anglia, Suedia, Olanda, Cehia, Grecia, Canada sau Australia, această sursă de finanţare nu este limitată. Totodată, sunt ţări care plafonează numai anumite categorii: donatori individuali şi costuri de campanie (în Brazilia); cheltuieli de campanie (în India); donatori individuali (în Israel); ONG-uri (în Mexic).

În Franţa, spre exemplu, prevederile legale asupra finanţării neguvernamentale, în special pe timpul campaniei electorale, au drept obiectiv încurajarea contribuţiilor private, cât şi asigurarea transparenţei resurselor financiare astfel dobândite. Codul electoral francez prevede în art. L 52-8 că „persoanele juridice, cu excepţia partidelor sau a grupurilor politice, nu pot participa la finanţarea campaniei electorale a unui candidat nici cu donaţii, indiferent de forma lor, nici prin furnizarea de bunuri, servicii sau alte avantaje directe sau indirecte sau prin practicarea de preţuri mai mici decât cele practicate în mod obişnuit (...)". Pe de altă parte, sunt interzise prin lege contribuţiile directe sau indirecte primite de competitorii electorali din partea unui stat sau a unei persoane juridice străine.

În cazul Germaniei, partidele politice şi candidaţii individuali pot beneficia de donaţii din partea persoanelor fizice, a corporaţiilor şi a societăţilor comerciale. Persoanele fizice pot face donaţii oricând şi de orice valoare, aceste persoane beneficiind de facilităţi fiscale. Pentru donaţiile făcute de corporaţii sau companii nu se acordă facilităţi fiscale. Mai mult, asociaţiile şi organizaţiile care constituie „cureaua de transmisie a fondurilor" dintre corporaţii şi partide constituie obiectul unor restricţii speciale. Ele nu pot dona mai mult de 10% din buget, fiind obligate să plătească un impozit de 50% din valoarea donaţiei făcute. Sunt permise, totodată, donaţiile făcute de partide politice străine, de cetăţeni germani cu reşedinţa în străinătate sau de întreprinderi comerciale nerezidente, dar cu capital majoritar aparţinând unor cetăţeni germani, donaţiile făcute partidelor minorităţilor naţionale din ţări vecine Germaniei în care trăiesc respectivele grupuri etnice.

În Italia, nu se acordă scutiri de taxe sau credite celor care contribuie la finanţarea electorală a partidelor sau a candidaţilor. Este permisă finanţarea privată de orice fel de către persoane fizice şi juridice naţionale, precum şi de către persoane fizice şi juridice străine şi organizaţii străine.

În Anglia, fondurile financiare ale partidelor provin în principal din contribuţiile membrilor şi simpatizanţilor lor, colectarea de fonduri fiind o componentă esenţială pentru partidele britanice. Cheltuielile electorale ale candidaţilor sunt limitate prin lege şi fixate periodic de Parlament, în funcţie de mărimea circumscripţiei şi de tipul alegerii. Nu există limite instituite asupra cheltuielilor electorale ale partidelor şi nu sunt prevăzute limite pentru donaţiile, contribuţiile făcute partidelor sau candidaţilor. În acelaşi timp, nu se acordă facilităţi fiscale pentru contribuţiile individuale făcute în contul partidelor politice.

În Spania, persoanele fizice sau juridice pot aduce contribuţii la fondurile financiare ale unui partid/alianţă/coaliţie. Legea interzice finanţarea electorală a partidelor de către organizaţii din administraţia publică, organisme statale, precum şi de către întreprinderi care prestează servicii, aprovizionează sau execută lucrări prin contract cu organismele menţionate. În acelaşi timp este interzisă finanţarea de către persoane fizice sau juridice străine.

În cazul României, legea prevede ca surse private de finanţare cotizaţiile, donaţiile şi alte surse de venituri. În ceea ce priveşte cotizaţiile, veniturile totale ce pot proveni din cotizaţii sunt neplafonate, dar suma acestora, plătite într-un an de un membru de partid, nu poate depăşi 48 de salarii de bază minime pe ţară (la valoarea salariului existent la data de 1 ianuarie a anului respectiv).

Donaţiile primite de un partid politic într-un an fiscal nu pot depăşi 0,025% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pe anul respectiv.

Donaţiile primite de la o persoană fizică într-un an pot fi de până la 200 de salarii de bază minime brute pe ţară, la valoarea existentă la data de 1 ianuarie a anului respectiv.

Donaţiile primite de la o persoană juridică într-un an pot fi de până la 500 de salarii de bază minime brute pe ţară, la valoarea existentă la data de 1 ianuarie a anului respectiv.

§3. Controlul finanţării

Din prezentarea efectuată se poate observa că sursele tradiţionale ale finanţării unui partid ce constau în perceperea de cotizaţii de la membrii săi, gestionarea patrimoniului propriu, surse băneşti produse din diferite activităţi (publicaţii, colecte), ca şi sumele provenite de la asociaţii sau sindicate, legate de partid, nu sunt îndeajuns, astfel că foarte multe state, aşa cum am observat, asigură o finanţare directă şi publică partidelor politice şi campaniilor lor electorale, estimând că acestea sunt expresia diversităţii opiniilor care fondează democraţia.

În Franţa, spre exemplu, articolul L 52-4 din Codul electoral prevede că: „(...) un candidat nu poate primi fonduri pentru finanţarea campaniei decât prin intermediul unui mandatar, desemnat special de el, care poate fi o asociaţie de finanţare electorală sau o persoană fizică numită mandatar financiar. Din momentul numirii agentului financiar, candidatul nu îşi poate regla cheltuielile ocazionate de campania sa electorală decât prin intermediul acestuia (...)". Agentul financiar are obligaţia de a deschide un cont bancar unic în care vor fi înregistrate toate operaţiunile financiare din campanie (colectare de fonduri, donaţii, cheltuieli). Contul agentului financiar este inclus în contul de campanie al respectivului candidat electoral. Contul de campanie al candidaţilor care participă la alegeri, altele decât cele prezidenţiale, trebuie depus în termen de 2 luni de la alegeri la Prefectură, care le trimite Comisiei Naţionale pentru conturile de campanie şi de finanţare politică.

În Germania, partidele politice au datoria de a prezenta rapoarte financiare anuale preşedintelui Bundestagului, care dispune publicarea lor sub forma unui document legislativ. Aceste rapoarte anuale furnizează informaţii cu privire la venituri, cheltuieli, active, debite, valoarea patrimonială a partidului, atât la nivel federal, cât şi nivel de land şi de district.

În Italia, fondurile pentru finanţarea campaniei electorale sunt colectate şi administrate exclusiv prin intermediul unui agent oficial financiar, denumit mandatar electoral, desemnat în acest scop de către candidaţi sau partide politice. Un candidat nu poate avea decât un singur mandatar financiar, iar un mandatar nu poate fi angajat de mai mulţi candidaţi.

În Anglia, candidatul electoral are obligaţia de a-şi desemna un agent financiar, abilitat cu evidenţa veniturilor şi efectuarea cheltuielilor electorale. În termen de 35 de zile de la proclamarea rezultatelor alegerilor, agentul financiar are obligaţia trimiterii unui raport financiar privind costurile electorale către un înalt funcţionar guvernamental, numit returning officer. La dispoziţiile acestuia, rapoartele financiare sunt publicate în cel puţin două ziare naţionale în termen de 10 zile de la scadenţa celor 35 de zile prevăzute pentru transmiterea raportului financiar.

În Spania, toţi competitorii electorali au obligaţia legală de a-şi desemna un administrator electoral, care are drept atribuţii principale evidenţa veniturilor şi cheltuielilor electorale, cât şi prezentarea de documente justificative a operaţiunilor contabile efectuate în timpul campaniei.

În cazul României, primirea pentru campania electorală a subvenţiilor de la bugetul de stat, a donaţiilor sau a legatelor de la persoane fizice sau juridice se face numai printr-un mandatar financiar, desemnat în acest scop de către conducerea partidului. Mandatarul financiar este obligat să ţină evidenţa contabilă a operaţiunilor financiare pentru fiecare circumscripţie electorală. Acest mandatar răspunde solidar cu partidul ce l-a desemnat de legalitatea operaţiunilor financiare efectuate în perioada campaniei electorale. Mandatarul financiar poate fi o persoană fizică sau o persoană juridică, iar un partid poate avea mai mulţi mandatari financiari, la nivel central, pentru filiale sau pentru candidaţi.

Secţiunea a 12-a. Partidele politice la nivelul Uniunii Europene

Un partid politic la nivel european este o organizaţie constituită pe baza unui program politic, ai cărei membri sunt partide naţionale şi persoane fizice şi care este reprezentată în mai multe state membre. După cum se menţionează în tratate, „partidele politice la nivel european sunt importante ca factor de integrare în Uniune. Acestea contribuie la formarea unei conştiinţe europene şi la exprimarea voinţei politice a cetăţenilor Uniunii".

Regulamentul (CE) nr. 2004/2003 al Parlamentului European şi al Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind statutul şi finanţarea partidelor politice la nivel european, stabileşte o serie de reguli referitoare la funcţionarea partidelor şi la modul de finanţare a acestora.

Partid politic la nivel european înseamnă un partid politic sau o alianţă de partide politice care are personalitate juridică în statul membru în care îşi are sediul; care este reprezentat, în cel puţin o pătrime din statele membre, de membri ai Parlamentului European sau în parlamentele naţionale ori în parlamentele regionale ori în adunările regionale sau a obţinut, în cel puţin o pătrime din statele membre, cel puţin trei la sută din voturile exprimate în fiecare dintre statele membre respective la

ultimele alegeri pentru Parlamentul European; care respectă prin programul său şi în cadrul activităţilor sale, principiile pe care se întemeiază Uniunea Europeană, şi anume: principiile libertăţii, democraţiei, respectării drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, precum şi principiul statului de drept; care a participat la alegerile pentru Parlamentul European ori şi-a exprimat intenţia în acest sens.

Grupuri politice în legislatura 2019-2024

Nr.	Grupul politic	Nr. membri
1	Grupul Partidului Popular European (Creştin Democrat)	187
2	Grupul Alianţei Progresiste a Socialiştilor şi Democraţilor din Parlamentul European	146
3	Grupul Renew Europe	98
4	Grupul Identitate şi Democraţie	76
5	Grupul Verzilor/Alianţa Liberă Europeană	68
6	Grupul Conservatorilor şi Reformiştilor Europeni	62
7	Grupul Stângii Unite Europene/Stânga Verde Nordică	39
8	Deputaţi neafiliaţi	29
	TOTAL	**705**

Din iulie 2004, partidele politice europene au posibilitatea de a primi fonduri anuale din partea Parlamentului European. Finanţarea se face sub formă de subvenţie de funcţionare. Aceasta poate acoperi 85% din cheltuielile partidului, în timp ce restul cheltuielilor trebuie să fie acoperite din resurse proprii, precum cotizaţiile membrilor şi donaţiile.

Rezumat

Apariţia şi evoluţia partidelor politice: partidele politice au apărut pe scena istoriei la jumătatea secolului al XIX-lea odată cu intrarea reală a maselor populare în viaţa politică. Precursoare ale partidelor politice au fost: a) facţiunile; b) clanurile; c) cluburile; d) comitetele electorale şi e) organizaţiile populare obşteşti.

Conceptul de partid politic: partidele politice constituie o instituţie politico-juridică. Cu privire la partidele politice, găsim mai multe tipuri de definiţii: a) definiţii propriu-zise – acele definiţii ample, complete, care includ toate elementele definitorii, oferind un rezumat al fenomenului; b) definiţii-sintagme, acele definiţii succinte, concentrate în jurul unui aspect relevant, având uneori forma unei metafore; c) definiţiile care rezultă din legislaţia fiecărui stat (constituţie şi legi aferente).

Partidele politice sunt subiecte de drept public care au un statut şi program politic propriu. Ele sunt atât **subiecte de drept public intern,** participând la constituirea autorităţilor statale, cât şi **subiecte de drept public extern,** intrând în alcătuirea unor organisme reprezentative interstatale cum este Parlamentul UE.

Compoziţia partidelor politice: a) membri; b) aderenţi; c) simpatizanţi.

Scopul partidelor politice este eminamente politic. Partidele politice au două scopuri: **a) scopuri imediate** (directe) şi **b) scopuri mediate** (indirecte).

Rolul partidelor politice: a) intermediere în transmiterea exerciţiului puterii de la deţinătorul suveran (poporul) la structurile de guvernare; b) transpunerea democraţiei dintr-un concept teoretic şi abstract într-un proces practic-decizional; şi c) rol de mediere între stat şi societate.

Clasificarea partidelor politice se face în funcţie de mai multe criterii: 1. după criteriul apartenenţei membrilor la o anumită credinţă, ideal sau interes avem: a) partide confesionale şi b) partide regionale sau a) partide naţionale; b) partide de clasă şi c) partide etnice; 2. după criteriul căilor folosite pentru rezolvarea marilor probleme politice avem: a) partide de dreapta şi b) partide de stânga sau a) partide politice catolice şi democrat-creştine; b) partide politice arhaice specifice statelor africane; c) partide politice agrariene, ecologiste, umaniste; d) partide politice extremiste; 3. după criteriul compoziţiei partidelor avem: a) partide de cadre şi b) partide de mase; 4. după criteriul disciplinei votului membrilor de partid avem: a) partide suple şi b) partide rigide; 5. după criteriul originii partidelor avem: a) partide clasice şi b) partide neoclasice.

Pluralismul politic reprezintă un sistem concurenţial de partide politice care asigură competiţia electorală a mai multor partide pentru cucerirea puterii politice. Pluralismul politic se poate manifesta prin existenţa a trei sisteme: a) multipartidismul; b) bipartidismul (dualismul); c) partidul dominant.

Partidele politice în România: astăzi, toate marile curente doctrinare (liberalismul, creştin-democraţia, social-democraţia) sunt reprezentate pe scena politică românească. În baza Legii partidelor politice nr. 14/2003, funcţionează un sistem multipartid. În urma celor şase seturi de alegeri libere de după 1990, viaţa politică românească este în curs de cristalizare, traversând, în mod normal, perioada plină de dificultăţi a începutului.

Finanţarea partidelor politice: din punctul de vedere al sursei de provenienţă a banilor, finanţarea partidelor politice cunoaşte două mari sisteme: **a) finanţarea publică (guvernamentală)** şi **b) finanţarea privată (neguvernamentală).** Finanţarea publică poate fi: a) directă (subvenţii de la stat) şi b) indirectă (alocarea timpilor de antenă; corespondenţă electorală sau reduceri ori scutiri de taxe şi impozite).

Finanţarea partidelor politice		
Finanţare publică (guvernamentală)		Finanţare privată (neguvernamentală)
Finanţare directă	Finanţare indirectă	ex. cotizaţiile, donaţiile şi alte surse de venituri
ex. acordarea de subvenţii de la bugetul de stat.	ex. acordarea gratuită a timpilor de antenă sau diverse facilităţi acordate donatorilor privaţi.	

Partidele politice la nivelul Uniunii Europene: un partid politic la nivel european este o organizație constituită pe baza unui program politic, ai cărei membri sunt partide naționale și persoane fizice și care este reprezentată în mai multe state membre ale UE. Regulamentul (CE) nr. 2004/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind statutul și finanțarea partidelor politice la nivel european stabilește o serie de reguli referitoare la funcționarea partidelor și la modul de finanțare a acestora.

Bibliografie

G. Alexianu, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co, 1926, p. 435-440

P. Avril, Essais sur les partis, Ed. LGDJ, Paris, 1986

I. Bulei, Sistemul politic al României Moderne, Ed. Politică, București, 1987

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 480-491

D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, 5e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 205-206

J. Charlot, Les partis politiques, Ed. Armand Colin, Paris, 1971

M. Criste, Instituții constituționale contemporane, Ed. de Vest, Timișoara, 2012, p. 96-103

D.C. Dănișor, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 199-267

I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 159-173

T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 45-57

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituțional comparat, Ed. Lumina Lex, București, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 233-246

M. Duverger, Les partis politiques, Librairie Armand Colin, Paris, 1976

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, 2007, p. 838-840

D. Gusti, Partidul politic. Sociologia unui sistem al partidului politic, Opere vol. IV, Ed. Academiei, București, 1910

D. Gusti, Doctrinele partidelor politice, Ed. Cultura Națională, București, 1926

C. Ionescu, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 376-421

G. Ionescu, I. de Madariaga, Opoziția, Trecutul și prezentul unei instituții politice, Ed. Humanitas, București, 1992

D.A. Lăzărescu, Introducere în istoria liberalismului european și în istoria PNL din România, Ed. Viitorul Românesc, București, 1996

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 21-38

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 88-99; 315-325

P.P. Negulescu, Partidele politice, Ed. Garamond, Bucureşti, 1997

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 125-129

M. Petrescu, Partide, clase, naţiuni, Ed. Politică, Bucureşti, 1997

R.G. Schwartzenberg, Sociologie politique, Ed. Montchrestien, Paris, 1975

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 196-207

D. Mc. Sweeney, J. Svespar, American Political Parties, Ed. Routledge, New York, 1991

*** Partidele politice, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1993

*** Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea şi funcţionarea partidelor politice şi a organizaţiilor obşteşti în România (M.Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989)

*** Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României (M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990)

*** Liniile directoare ale Comisiei Europene pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia) privind interzicerea şi dizolvarea partidelor politice şi măsuri similare, 10-11 decembrie 1999

*** Legea nr. 14/2003 legea partidelor politice, republicată (M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015)

*** Legea nr. 334/2006 privind finanţarea activităţii partidelor politice şi a campaniilor electorale, republicată (M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Teoria statului
(Concept, apariţia statului, legitimitatea, funcţiile şi elementele statului)

Obiectivele de învăţare ale Capitolului IV

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să definiţi noţiunea de stat;
- să aflaţi etapele formării statului modern;
- să cunoaşteţi care este rolul statului;
- să cunoaşteţi pe ce se legitimează existenţa statului;
- să înţelegeţi care sunt funcţiile statului şi cum se clasifică ele;
- să cunoaşteţi care sunt elementele statului;
- să înţelegeţi ce reprezintă teritoriul pentru un stat;
- să înţelegeţi ce reprezintă populaţia pentru un stat;
- să înţelegeţi noţiunea de suveranitate.

Secţiunea 1. Diverse abordări în definirea conceptului de stat

În doctrină, de-a lungul timpului, definirea conceptului de stat a cunoscut mai multe abordări diferite în funcţie de epocile istorice şi de perspectiva ştiinţei utilizate ca instrument de analiză. Se pot distinge astfel patru mari curente de idei cu privire la definirea statului: **perspectiva teologică, cea filozofică, abordarea sociologică şi cea juridică.**

§1. Abordarea teologică

Legitimarea statului prin divinitate.

Definirea din perspectiva teologică porneşte de la fiinţa umană, considerată imperfectă datorită păcatului originar şi care tocmai datorită acestei trăsături are nevoie de o organizare cum este cea statală, care să îi fixeze limite, prin respectarea cărora să poată accede la pacea universală la care doar divinitatea are acces nelimitat şi necondiţionat. Sfântul Augustin a valorificat, în spiritul religiei creştine, filozofia aristotelică şi a pornit de la constatarea faptului că societatea umană nu va putea nicicând să egaleze societatea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

divină, opunând ***civitas caelestis*** şi ***civitas terrena***. **Statul** devine astfel **o formă de organizare a oamenilor dorită de divinitate** şi nu un fapt inerent naturii umane, pe care, însă, oamenii îl acceptă în speranţa de a atinge perfecţiunea. Expresie a dorinţei de dominaţie, puterea este deţinută de unii dintre membrii comunităţii nu în virtutea unor calităţi excepţionale sau pentru că natura sau funcţia lor îi consacră drept mai meritorii decât ceilalţi, ci în baza faptului că divinitatea le-a acordat acest statut privilegiat. **Exercitarea puterii se legitimează**, astfel, **prin divinitate.** Atât în concepţia lui Aristotel, cât şi în cea a Sfântului Augustin, statul este un instrument de coerciţie. Continuând această idee, mai târziu, Thomas d'Aquino a concluzionat că nu poate exista viaţă comună fără ca unul dintre cei care conviețuiesc să fi primit autoritatea divină pentru a avea grijă de binele comun.

§2. Abordarea filozofică

2.1. Teoria patriarhală

Statul în viziunea lui Robert Filmer.

Teoria patriarhală susţine că statul a luat naştere direct din familie, între stat şi familie diferenţa nefiind decât de întindere şi nu de substanţă. **Reprezentantul cel mai de seamă al acestei teorii este Robert Filmer,** care şi-a publicat **lucrarea „Patriarhul" în 1653,** în plină perioadă de declin a feudalismului. Teoria patriarhală se apropie mult de teoriile patrimoniale privind statul, care ilustrează o viziune şi mai secularizată, afirmând că statul rezultă din dreptul de proprietate asupra pământului, oamenii supunându-se puterii proprietarului întregului teritoriu tocmai datorită atributelor pe care dreptul de proprietate i le conferă.

2.2. Teoriile contractualiste

Statul în viziunea lui Thomas Hobbes.

Ruptura dintre justificările teologice şi cele pe deplin secularizate s-a produs odată cu apariţia teoriilor contractualiste. **Thomas Hobbes** consideră că oamenii au constatat nevoia de a trăi în comun, dar şi dificultăţile inerente unui astfel de trai şi atunci, printr-un contract pe care l-au încheiat între ei, au înţeles să se supună în întregime şi necondiţionat unei autorităţi superioare (***imperium absolutum***), pe care au creat-o ei înşişi şi nu divinitatea. „**Leviathan**-ul" lui Thomas Hobbes, apărut în plină revoluţie burgheză în Anglia, rezolvă problemele iscate de starea naturală a oamenilor, care se află într-un război permanent unii împotriva altora (***bellum omnium contra omnes***). Această rezolvare se datorează contractului tacit dintre oameni, contract ce presupune acordul şi uniunea lor (***consentio et unio***) în vederea realizării scopului comun, pacea universală. Precursor al teoriilor liberale şi beneficiind de toate descoperirile ştiinţifice cu privire la corpul uman efectuate în respectiva epocă, Hobbes a creat o teorie cu privire la stat care, mai târziu, avea să fie clasificată printre cele zise organiciste, întrucât aseamănă societatea cu organismul uman, capul fiind reprezentat de stat (entitatea rezultată din contractul social), iar corpul fiind constituit din

multitudinea de indivizi care au renunţat la libertatea lor pentru a fi conduşi către pacea internă şi universală de către stat.

Statul în viziunea lui John Locke. Continuând aceste idei şi marcând un adevărat triumf al ideilor ***ius naturaliste***, **John Locke** nu mai porneşte ca Hobbes de la premisa că ***homo hominis lupus sunt***, ci consideră că fiinţele umane se nasc de la natură libere, egale şi independente, dotate cu raţiune şi în măsură să înţeleagă legile naturii. Tocmai datorită acestui grad înalt de conştiinţă, prin contractul social, oamenii nu cedează în întregime, ci doar o parte din libertatea lor unor reprezentanţi pe care ei înşişi îi desemnează, pentru ca aceştia să decidă pe viitor pentru binele întregii comunităţi. Scrisă în plină perioadă de avânt a teoriilor liberale, **teoria lui John Locke pune bazele democraţiei liberale** inclusiv prin aceea că viziunea sa despre stat nu este una absolutistă. El a demonstrat că statul implică în mod necesar şi limite şi că omnipotenţa unei puteri arbitrare duce la negarea statului, anulând distincţia dintre ceea ce este propriu individului şi ceea ce este comun tuturor. **Scopul statului este tocmai apărarea „binelui comun"** de ceea ce este propriu fiecărui individ, permiţând evitarea inconvenientelor ce ar rezulta din situaţia în care fiecare ar fi judecător în propria cauză.

Statul în viziunea lui Jean Jacques Rousseau. Celebru mai ales pentru lucrarea sa intitulată **„Contractul social", Jean Jacques Rousseau** ajunge la concluzia că suma intereselor particulare ale fiecărui membru al societăţii formează voinţa tuturor, dar aceasta nu coincide cu voinţa generală, care este tocmai expresia scopului statului, adică a „binelui comun". Opoziţia dintre diversele interese particulare, existente în orice societate umană, a făcut necesară apariţia statului, iar punerea lor de acord, a făcut-o posibilă.

Preluând ideile predecesorilor săi cu privire la fundamentarea statului pe baze contractuale, Rousseau consideră că înţelegerea iniţială intervenită între indivizi, la începuturile istoriei umanităţii, a dat naştere statului, care nu este nimic altceva decât acea formă de asociere care protejează cu toată forţa comunităţii persoanele şi bunurile fiecăruia şi prin care fiecare, deşi solidar cu ceilalţi, rămâne liber şi supus doar sieşi. Voinţa generală îşi află expresia în acest contract tocmai prin finalitatea pe care el o urmăreşte şi ea reprezintă un act de suveranitate (act de putere).

Statul în viziunea lui Jean Bodin. Continuând această linie de argumentaţie, **Jean Bodin** a demonstrat că nu poate exista republică în care să nu existe ceva propriu, care să nu aparţină supuşilor, dar şi supuşii să aibă ceva care să scape administrării treburilor comune. „Republicile sunt organizate pentru a da republicii ceea ce este public şi fiecăruia ceea ce este al său propriu. Căci dacă familia şi cetatea, adică particularul şi publicul se confundă, atunci nu există nici familie, nici republică".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2.3. Şcoala filozofică germană

Statul în viziunea lui Kant şi Hegel.

Şcoala filozofică germană operează cu concepte destul de autonome, chiar dacă poziţiile iniţiale de la care porneşte nu sunt foarte diferite de cele utilizate în contextul mai larg european. Astfel, **Kant consideră că indivizii sunt fiinţe raţionale care doresc atingerea binelui comun**, dar care sunt pe deplin conştiente şi de interesele proprii, particulare, care le sunt specifice. Tocmai această raţiune a indivizilor explică contractul social şi supunerea pe care indivizii o arată faţă de lege. Kant elimină însă mitul istoric care învăluise contractul social în teoria lui Rousseau şi îl fundamentează pe voinţa exprimată în acest contract, care la rândul său este un postulat al raţiunii pure. Considerând că **statul nu este decât o idee, Hegel** ajunge chiar la poziţii mai radicale, afirmând că statul este „imaginea raţiunii eterne, raţionalul în sine şi pentru sine" sau „realizarea moralei în istorie". **Pentru Hegel statul încarnează spiritualitatea şi raţionalitatea** în modul cel mai avansat datorită faptului că reprezintă o comunitate de oameni regrupaţi sub imperiul raţiunii. Din acest motiv, el apreciază că evoluţia istorică a statului nu poate merge decât în sensul unei cât mai mari libertăţi pentru fiinţa umană.

2.4. Teoriile marxiste

Statul în viziunea lui Marx.

Teoriile marxiste au preluat în bună măsură dialectica hegeliană, dar au fundamentat întreaga problematică a definirii conceptului de stat pe contradicţiile dintre clasele sociale. **Marx** porneşte de la premisa că statul, în calitate de element al realităţii politice, are aceeaşi soartă ca şi aceasta, adică este un element de suprastructură, determinat de infrastructura economică. **Statul nu este nimic altceva decât un rezultat al relaţiilor economice** de exploatare a proletariatului de către burghezia care şi-a creat această suprastructură tocmai pentru propria protecţie. El reprezintă un instrument de realizare a conducerii societăţii de către clasa dominantă, un instrument de înfăptuire a dominaţiei acestei clase în societate. Astfel, prin opoziţie cu această stare de lucruri, statul de tip nou, socialist, este definit ca o dominaţie a oamenilor muncii realizată în folosul întregii comunităţi şi se justifică pe ideea exercitării puterii de stat de către clasa muncitoare ca putere suverană a poporului.

§3. Abordarea sociologică

Statul în viziunea lui Machiavelli.

Sociologia şi ştiinţele politice au încercat să găsească o definiţie a statului nu atât din perspectiva fiinţei umane, ci mai degrabă din perspectiva fenomenului social. Precursorul ştiinţei politice de astăzi, **Niccolò Machiavelli**, nu şi-a propus să scrie o teorie generală a statului, ci numai să furnizeze un instrument necesar pentru o

bună guvernare a Italiei momentului său. De aceea, el consideră că **statul se identifică, în fapt, cu puterea** pe care conducătorul acelui stat, principele, o exercită asupra supuşilor săi. Această personalizare a conceptului de stat a constituit mai târziu o bună bază teoretică pentru doctrinele absolutiste şi reprezintă principala critică ce se aduce operei machiavelice.

Statul în viziunea lui Weber.

Max Weber, în schimb, precizează mai întâi, în detaliu, natura acestei puteri, arătând că **statul constituie un aparat de guvernare**, organizat în mod raţional şi care dispune de monopolul utilizării violenţei legitime cu privire la o populaţie dată. Pentru Max Weber noţiunea de stat poate fi utilizată în două sensuri: fie drept un aparat tehnic de guvernare, fie în sensul de întreaga societate umană care se opune acelui aparat de guvernare. Sensul sociologic global nu are relevanţă pentru studiul ştiinţelor juridice, în schimb, abordarea din perspectiva teoriilor cu privire la putere interesează cel mai mult. Astfel, într-o versiune mai evoluată a teoriei weberiene şi mai adaptată realităţilor contemporane, statul constituie cea mai importantă formă a puterii politice, care se caracterizează prin controlul mijloacelor de constrângere.

§4. Abordarea juridică

4.1. Statul, concept interdisciplinar

Conceptul de stat este unul multidisciplinar.

Din punct de vedere juridic, **conceptul de stat reprezintă o noţiune interdisciplinară**, care interesează în egală măsură atât dreptul public intern, cât şi dreptul public internaţional. Dacă dreptul constituţional analizează „interiorul" statului, pentru dreptul internaţional public conceptul de stat există ca o entitate distinctă, unitară.

Statul nu este însă o simplă adunare de persoane care şi-au exprimat dorinţa de a fi membri ai aceleiaşi organizări de stat, uniţi prin recunoaşterea aceleiaşi puteri publice, care se exercită în limite geografice bine stabilite. **Conceptul de stat este, prin excelenţă, un concept politic**, în timp ce **conceptul de ţară este, în primul rând, un concept social-geografic**, în care accentul se pune, înainte de toate, pe teritoriul şi comunitatea umană care îl locuieşte şi, abia apoi, pe puterea publică ce guvernează. De aceea, în sensul restrâns, tehnic-juridic, conceptul de stat desemnează forma organizată a puterii publice.

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

4.2. Statul ca subiect de drept

Statul este o instituţie. Dreptul constituţional îşi limitează domeniul de analiză la conceptul de stat în această ultimă accepţiune, de formă organizată a puterii publice. Diversele curente de gândire au condus însă la formularea unor definiţii sensibil diferite pentru conceptul de stat. Astfel, şcoala de gândire *ius naturalistă* se fundamentează pe conceptele liberale şi teoriile contractualiste deja menţionate, iar cea pozitivistă accentuează capacitatea de conducere şi competenţele normative ale statului.

Teoria instituţională consideră statul drept instituţia principală prin care puterea se poate realiza. Ea a constituit punctul de plecare în definirea, mai târziu, a statului ca un sistem diferit de simpla sumă a elementelor sale componente, care acoperă un conţinut economic.

4.3. Statul ca persoană juridică

Statul este o persoană juridică. Unul dintre teoreticienii dreptului, **Adhémar Esmein**, afirmă că „statul, după natura sa, este veşnic, iar existenţa sa juridică nu admite nicio pauză". Precursor al pozitivismului, **William Blackstone** consideră statul un raport juridic între membrii comunităţii şi reprezentanţii lor care deţin puterea. **Paul Laband** şi **Georg Jellinek** definesc statul drept o persoană juridică, titulară de drepturi şi obligaţii. În încercarea de a distinge între concepţiile cu privire la stat, exprimate în perioadele mai vechi şi cele din epoca modernă, Jellinek observă că „Opoziţia între concepţia veche şi cea modernă despre stat a fost exprimată printr-o antiteză tranşată: în antichitate omul exista prin voinţa statului, în epoca modernă statul există datorită oamenilor".

4.4. Statul ca ordine juridică

Statul este un sistem de norme juridice. Pozitivismul, în varianta sa normativistă, neagă statului orice existenţă ca entitate istorică sau sociologică. Fondatorul şcolii normativiste, **Hans Kelsen, consideră că statul nu poate fi altceva decât un sistem de norme juridice,** o ordine juridică, o comunitate instituită prin drept. Statul nu poate exista în afara dreptului şi nici invers. De aceea sunt absurde poziţiile care încearcă să dea o anterioritate statului faţă de drept. În calitate de comunitate creată prin drept, statul se compune din trei elemente clasice (teritoriu, populaţie şi putere publică), dar acestea nu sunt decât elementele constitutive clasice ale sale, care trebuie înţelese ca: domeniu de validitate personală, cel de validitate teritorială şi cel prin care se defineşte eficacitatea sa. În calitatea sa de comunitate juridică, statul are şi o capacitate juridică, el fiind persoană juridică. Dar, persoana juridică nu are o existenţă distinctă de membrii statului. Chiar şi naşterea şi dispariţia

statului nu sunt decât expresii metaforice, prin care se desemnează domeniul de validitate temporală al statului.

Normativismul consideră statul un simplu concept, o construcţie auxiliară a gândirii juridice, specifică doar ştiinţelor juridice. Statul este, prin urmare, o ordine juridică relativ centralizată, limitată în domeniul său de validitate temporală şi spaţială, supus în mod imediat dreptului internaţional şi eficient în ansamblul său.

Din perspectiva dreptului constituţional, statul se defineşte drept o modalitate de organizare a puterii politice. Tehnic vorbind el reprezintă o ordine juridică, structurată şi eficientă. Statul modern se caracterizează prin aceea că puterea poporului se exercită într-un cadru teritorial determinat şi cu privire la o comunitate de oameni organizată. Această putere este instituţionalizată într-o entitate distinctă de cea a guvernaţilor, entitate ce beneficiază de capacitate juridică proprie, dar care exprimă voinţa politică. Puterea instituţionalizată a poporului se exprimă în forme juridice create şi aplicate în conformitate cu reguli de competenţă şi de procedură preexistente şi cu un grad mai mare de generalitate.

Secţiunea a 2-a. Definiţia statului

Statul se defineşte prin putere şi prin drept.

Conceptul de stat este susceptibil de multiple definiţii, în funcţie de epoca istorică luată drept reper şi de poziţiile doctrinare de pe care este analizat. Existenţa statului în societatea contemporană este însă o realitate incontestabilă. Obiect de studiu pluridisciplinar, **statul nu poate fi analizat separat de alte două concepte de care se leagă intrinsec, cel de putere şi cel de drept.**

Definiţiile conceptului de stat pornesc toate de la ideea că fiinţele umane se asociază sub forma statului în vederea satisfacerii unui scop comun, diferenţe existând între aceste definiţii în ceea ce priveşte precizarea scopului: libertatea tuturor membrilor grupului; binele comun (justiţia sau morala); coexistenta paşnică a membrilor grupului sau obţinerea puterii. În general, statul este considerat ca o formă de organizare socială, care garantează împotriva pericolelor din exterior şi din interior propria sa siguranţă şi pe cea a indivizilor care îl alcătuiesc. Dreptul pozitiv lasă în seama altor ştiinţe analiza originilor şi a legitimităţilor statului, pentru a se limita doar la analiza lui, ca entitate juridică.

Sensul modern al noţiunii de stat este utilizat prima dată de Machiavelli.

Termenul de stat provine de la cuvântul „status" din limba latină, care iniţial însemna „stare a unui lucru", iar în sens juridic „situaţie a unei persoane care face parte dintr-o comunitate" cu care are în comun un set de valori şi care îi conferă anumite drepturi şi obligaţii. În organizarea socială şi politică, „stările" reprezentau pături ale societăţii care aveau un rol specific în exercitarea puterii şi care, împreună, alcătuiau poporul. Cu sensul actual, **termenul de stat, se pare că a fost utilizat pentru prima**

dată abia în secolul al XVI-lea, de către Niccolò Machiavelli, care prin acest cuvânt descrie starea unei colectivități umane guvernate de o putere politică.

Statul reprezintă un concept interdisciplinar în definirea căruia științele juridice își aduc o contribuție însemnată. Se poate observa că teoriile cu privire la definirea statului pot fi regrupate în cel puțin trei categorii:

a) teorii care consideră statul ca o entitate printre altele existente în natură;

b) teorii care consideră statul ca sistem diferit de simpla sumă a elementelor sale componente;

c) teorii care consideră statul ca un simplu produs al evoluției ideilor.

Statul este o comunitate de valori.

Perspectiva pur juridică este însă ineficientă în ceea ce privește justificarea fenomenului statal, a apariției și evoluției sale istorice și a legitimității sale. De aceea, orice încercare pentru definirea cât mai completă a conceptului de stat trebuie să însumeze elemente analizate în cadrul mai multor discipline științifice. Astfel, **statul poate fi definit drept o comunitate de valori,** împărtășite de toți cei care înțeleg să se supună unei puteri. Această definiție se apropie foarte mult de trăsăturile comunităților antice studiate de Aristotel, însă nu redă foarte fidel caracteristicile statului modern. În plus, valorile pe care statul modern s-ar putea baza sunt destul de viu discutate, întrucât unii autori pornesc de la creștinism ca fundament comun (iar istoria Evului Mediu tinde să le dea dreptate), în vreme ce alții încep cu filozofia iluministă, considerând că abia începând cu acest moment se poate realmente vorbi de o structură modernă de exercitare a puterii pe un teritoriu bine delimitat și cu privire la o populație clar definită. În încercarea de a da o definiție descriptivă cât mai completă conceptului de stat, în structura acestuia au fost identificate următoarele elemente:

a) existența unui șef de stat unic (nu întotdeauna de tip monarhic, așa cum era cazul la începuturile formării statului modern);

b) armată unică, din ce în ce mai unificată și permanentă (deseori profesionalizată);

c) existența unei monede unice pe un teritoriu determinat, a cărei batere era un privilegiu regal prin excelență, dar care astăzi tinde să piardă tot mai mult din importanță (a se vedea situația unor state membre ale Uniunii Europene care și-au pierdut dreptul de a mai emite monedă proprie);

d) teritorialitatea care se substituie legăturilor reale sau personale și coincide din ce în ce mai mult cu spațiul geografic dominat, jalonat și definit prin stabilirea de granițe și confirmarea lor juridică, inclusiv la nivel internațional;

e) o administrație ierarhizată și centralizată, mai degrabă numită decât aleasă, recrutată în principal pe criterii de competență și de fidelitate;

f) o administraţie care se sprijină pe birocraţie, adică pe o circulaţie şi pe o acumulare de documente scrise din ce în ce mai intensă;

g) legitimitatea puterii ca trăsătură definitorie a statului, definită ca acceptarea interiorizată a unui anumit tip de constrângere care înlocuieşte utilizarea pură şi simplă a forţei şi pe care o justifică.

Definiţia statului. Aşadar, **statul reprezintă o modalitate de organizare juridică a puterii politice a poporului sub forma puterii de stat în vedere exercitării acestei puteri de către deţinătorul ei, poporul.**

Secţiunea a 3-a. Apariţia statului modern. Etapele formării statului

§1. Formarea statului

Apariţia statului modern. Dacă privim statul ca pe o formă de exprimare a puterii în cadrul colectivităţii umane ai cărei indivizi au sentimentul apartenenţei la comunitate, au scopuri şi interese comune şi urmăresc atingerea unei stări de bine general, **polis**-urile greceşti, ca şi alte forme de organizare a diverselor grupări umane, corespund în bună măsură acestei definiţii. Ulterior epocii antice, însă, doar Imperiul bizantin a mai păstrat o formă de organizare care corespunde unei astfel de definiţii a statului, restul Europei occidentale fiind invadată de popoarele migratoare. Structuri organizatorice ale colectivităţilor umane au continuat să subziste, dar despre apariţia statului în sensul pe care îl atribuim astăzi acestei noţiuni nu poate fi vorba decât spre sfârşitul Evului Mediu.

Statul presupune o putere politică ce nu se mai justifică prin referirea la divinitate, putere care este abstractă şi unică, nu se mai identifică cu titularul său şi nu mai este limitată de o lege naturală, ci instituie ea însăşi legea pozitivă. **Secolele XIV-XV marchează secularizarea şi separarea netă a puterii politice de alte forme de putere existente în societate**, odată cu sedentizarea populaţiilor, cu delimitarea teritorială a aşezărilor lor şi cu dezvoltarea mijloacelor de transport, de comunicaţie şi a sistemului economic, în general. În tradiţia iudeo-creştină a regalităţii de tipul lui David şi în tendinţa augustiniană de sacralizare a puterii se află, dacă nu germenii apariţiei statului, atunci cel puţin ai apariţiei suveranităţii, care va constitui una dintre caracteristicile principale ale statului modern. Suveranii statului modern sunt moştenitorii teocratismului medieval.

Ceea ce caracterizează această etapă a evoluţiei statului este faptul că suveranul este cel care impune şi, uneori, chiar produce dreptul pozitiv, dar el însuşi nu este supus regulilor juridice. Pe tot parcursul Evului Mediu timpuriu, fenomenul de putere capătă o tot mai mare importanţă şi devine tot mai complex, atât în materie de

organizare, cât şi în privinţa mijloacelor de exprimare. Către sfârşitul acestei perioade **şi începutul capitalismului se plasează, în timp, apariţia statului modern.**

Formarea statului presupune un ansamblu de procese de consolidare teritorială şi de integrare în sistemul de state a unor teritorii. Presupune, de asemenea, un proces de diferenţiere între domeniile politic, economic, religios şi militar şi de centralizare şi expansiune a administraţiei publice. Cel puţin două procese importante trebuie avute în vedere în analiza formării statului contemporan: a) modernizarea economică şi socială, care a culminat cu industrializarea şi dezvoltarea capitalismului, şi b) modernizarea politică, ce a condus la formarea statelor naţionale.

Modernizarea politică presupune însă două aspecte diferite: a) formarea statului, şi b) integrarea populaţiei prin intermediul legăturii politico-juridice de cetăţenie. Următoarea schemă încearcă să ofere o imagine asupra fenomenului:

Modernizarea politică	
Formarea statului	**Integrarea populaţiei (cetăţenia)**
• Consolidarea teritorială şi integrarea în sistemul de state; • Diferenţierea între politică, economie şi expansiunea administraţiei; • Controlul sporit al mijloacelor de constrângere; • Pacificarea internă a societăţii.	• Supravegherea sporită a populaţiei; • Intensificarea caracterului obligatoriu al îndatoririlor cetăţeneşti; • Extinderea drepturilor fundamentale ale cetăţenilor.

Evoluţia statului a condus însă la o şi mai mare diferenţiere între statul şi societatea tradiţională şi statul şi societatea modernă. În tabelul alăturat sunt prezentate câteva criterii în funcţie de care se poate face această analiză:

Criteriul	**Statul tradiţional**	**Statul modern**
1. Elementul dominant	Statul domină direct economia şi politica	Statul domină direct economia, dar are un acces indirect la economie
2. Conflictul dintre clasele sociale	Insignifiant	Crucial
3. Relaţiile dintre economie şi politică	Fuziune între cele două domenii	Separaţia dintre cele două domenii, dar cu o intervenţie importantă a politicului în economie
4. Principalul obiect al dreptului de proprietate	Pământul	Capitalul
5. Piaţa forţei de muncă	Inexistentă	Crucială
6. Controlul şi supravegherea propriilor cetăţeni	Realizate prin mijloace de constrângere	Realizate prin necesitatea economică de a găsi un loc de muncă

În ştiinţele politice au fost realizate modele ale tipurilor de state, în funcţie de zona geografică a Europei unde sunt plasate şi de criteriile care au determinat sau doar influenţat evoluţia lor:

Vestul Europei		Centrul Europei		Estul Europei	
Constrângerea exercitată prin capital		Predominanţa capitalului		Predominanţa constrângerii	
Absolutism occidental		Absenţa absolutismului		Absolutism oriental	
Stat puternic	Stat mai puţin puternic	Stat puternic	Stat mai puţin puternic	Stat puternic	Stat puternic
Varianta continentală (Franţa)	Varianta anglo-saxonă (Marea Britanie)	Ţări mici (Elveţia, Olanda, Belgia, Luxemburg)	Ţări mari (Italia, Germania)	Regimuri autoritare de tip fascist (Prusia, Ungaria, Austria)	Regimuri autoritare de tip comunist (URSS)

§2. Statul absolutist

Capitalismul timpuriu a cunoscut o tot mai accentuată diviziune a muncii, fapt ce a determinat apariţia unor forme de putere tot mai organizate. Statul devine tot mai puternic teritorializat, sedentizarea populaţiilor se produce treptat şi creşte cantitativ. În statul absolutist populaţia rămâne însă un factor destul de fluctuant în măsura în care doctrinele naţionaliste nu au apărut încă, iar puterea nu poate decât să se bazeze pe populaţie şi nu pe popor sau pe naţiune. Puterea de stat se diferenţiază tot mai clar de celelalte forme de putere existente în cadrul colectivităţii, iar exercitarea ei devine o preocupare constantă şi nu doar una temporar legată de apariţia momentelor sau fenomenelor de criză. Nu în ultimul rând, legea şi constituţia devin expresia formală a statului, teoriile liberale şi contractualiste impunându-se cu pregnanţă în statul absolutist. Deţinătorul formal al puterii însă scapă acestor reguli juridice.

§3. Statul naţional

La rândul său, formarea statului naţional nu este un proces istoric linear, ci unul de stabilire a frontierelor culturale şi de standardizare culturală în interiorul acestor frontiere, naţionalismul încercând să creeze o identitate între uniunea politică denumită stat şi unitatea culturală care este naţiunea.

Dată fiind legătura intrinsecă dintre stat şi drept, această evoluţie a puterii politice este însoţită şi de evoluţia sistemului juridic. Astfel, dacă statul absolutist se caracterizează prin apariţia şi domnia legii, a unei legi însă care este valabil opusă doar celor dominaţi de puterea centrală, alternativa la statul absolutist este statul naţional, care a apărut prin intermediul constituţionalismului, al unui sistem juridic care leagă

nu doar guvernaţii, ci chiar şi pe guvernanţi, lăsând liber doar monarhul, în anumite limite. Acesta înseamnă că politica trebuie să fie circumscrisă unei norme juridice care să îi precizeze limitele de acţiune şi să garanteze drepturile fiinţei umane. În plan juridic, statul naţional constituie punctul culminant al constituţionalizării sistemului politic, întregul aparat de stat fiind de acum controlat prin anumite instrumente juridice (legea în principal).

Secţiunea a 4-a. Esenţa şi legitimitatea statului

§1. Esenţa statului

Voinţa indivizilor este esenţială pentru existenţa statului.

Concepţia, potrivit căreia esenţa statului constă într-o anumită manifestare de voinţă, porneşte de la premisa că ceea ce particularizează fiinţa umană este raţionalitatea sa, capacitatea de decizie şi de punere în aplicare a deciziilor luate. Pe cale de consecinţă, esenţa statului se concretizează în manifestarea acestei raţionalităţi şi anume prin înţelegerea pe care membrii comunităţii au stabilit-o între ei în vederea realizării unui scop comun. De aceea, constrângerea, chiar dacă este necesară şi definitorie pentru stat, nu reprezintă esenţa acestuia. **Esenţială este voinţa indivizilor,** iar concretizarea acestei voinţe în planul realităţii obiective depinde tocmai de raţionalitatea oamenilor, recursul la constrângere nefiind necesar decât cu titlu excepţional.

§2. Statul ca instrument de dominare

Statul înseamnă putere şi coerciţie.

Concepţia potrivit căreia statul constituie, în esenţă, un instrument de dominare şi de constrângere presupune că oamenii resimt necesitatea constrângerii, indiferent că o acceptă conştient sau că aceasta li se impune prin utilizarea forţei. Depăşind pozitivismul juridic, care se limitează la postularea existenţei statului fără a merge mai departe cu analiza, până la esenţa fenomenului, autorii ale căror teorii pot fi grupate în această concepţie susţin că statul se reduce la dominarea unora dintre membrii comunităţii asupra tuturor celorlalţi. Indiferent de terminologia pe care o utilizează (guvernanţi şi guvernaţi, clase sociale, monopolul constrângerii legitime, ordine juridică de constrângere etc.) aceşti autori au în comun faptul că definesc esenţa statului prin raportare la conceptul de putere politică, aceasta din urmă înţeleasă ca o putere de comandă, un instrument de organizare şi conducere a societăţii. De altfel, definiţia conceptului de stat, cu sensul său modern, nu poate fi disociată de puterea politică.

Chiar dacă recursul la forţa coercitivă instituţionalizată nu este obligatoriu, el rămâne principala trăsătură a statului. De esenţa statului este faptul că acesta nu reprezintă nimic altceva decât un instrument pentru manifestarea puterii politice în cadrul societăţii umane.

Explicarea legitimităţii statului depinde de definiţia dată conceptului de stat. Preluând terminologia consacrată de Leon Duguit (guvernaţi şi guvernanţi), întreaga problematică a legitimităţii statului se reduce la justificarea poziţiei pe care o deţin guvernanţii faţă de guvernaţi, adică la explicarea conceptului de putere politică. Dacă statul este considerat a fi o ordine juridică, legitimitatea lui este echivalentă cu justificarea ierarhizării sistemului normativ pe principiul legalităţii.

§3. Conceptul de legitimitate a statului

Legitimarea pe verticală şi pe orizontală a statului.

În analiza problemelor legitimităţii statului trebuie pornit de la constatarea că ceea ce se urmăreşte, de fapt, este explicarea statului. Problema legitimităţii statului este problema originii, a puterii de stat sau a normei juridice supreme, iar în termeni juridici, această problemă se traduce într-un singur mod, şi anume prin stabilirea puterii constituante originare. În situaţiile considerate drept regulă în materie, soluţia acestei probleme constă în precizarea autorităţii care stabileşte „competenţa competenţelor". În acest context, nu există un criteriu unic şi obiectiv care să servească în analiza legitimităţii. De fapt, există tot atâtea legitimităţi câte state sunt.

Dacă iniţial legitimitatea puterii s-a explicat prin necesitatea comunităţii umane de a fi condusă (Aristotel), mai apoi, s-a încercat acelaşi lucru prin referirea la divinitate. **Legitimitatea pe verticală** justifică titularul puterii prin puterea însăşi şi, în ultimă instanţă, prin recursul la cel ce deţine puterea absolută şi deplină (iniţial divinitatea, iar mai apoi unsul acesteia pe pământ, monarhul). Ulterior, teoriile contractualiste şi, mai târziu, cele liberale au fundamentat puterea pe voinţa poporului, prin mecanisme raţionale. Contractul social explică **legitimitatea pe orizontală** a statului.

Cu privire la legitimitatea puterii de stat, Max Weber a formulat o clasificare a tipurilor de putere în funcţie de tipul de legitimitate:

Tipul de putere de stat	Charismatică	Legală	Cutumiară (tradiţională)
Tipul de legitimitate	Charisma leaderului	Raţiunea indivizilor ce alcătuiesc populaţia şi care înţeleg necesitatea de a se supune unei forme de constrângere instituţionalizată în formă statală	Caracterul rezonabil al puterii şi îndelungata sa existenţă în forme care nu au ridicat probleme pentru supuşi

BCU IAŞI CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

§4. Originea puterii de stat

Puterea constituantă, originea puterii de stat.

Justificarea statului prin sine însuşi este insuficientă din punct de vedere logic. Pentru ca puterea de stat să fie considerată drept valabil instituită, ea trebuie să aibă o origine, apreciată de toţi cei care i se supun ca legitimă. Astfel, **problema instituţionalizării puterii de stat poate fi analizată din cel puţin două puncte de vedere: cel al legalităţii,** în cadrul unui sistem juridic dat, în care puterea constituantă derivată nu poate decât să respecte limitele care i-au fost impuse prin normele juridice pre-existente şi instituite de puterea constituantă originară, **şi cel situat în afara legalităţii,** analizat fie prin prisma teoriei puterii constituante originare, fie prin considerarea revoluţiilor ca sursă de legitimitate a puterii.

Justificarea legitimităţii statului pe principiul legalităţii, prin invocarea teoriei puterii constituante, este cea mai utilizată în domeniul ştiinţelor juridice, tocmai datorită faptului că permite explicarea tuturor conceptelor în cadrul aceluiaşi sistem de valori. Din momentul în care puterea de stat este considerată drept formal instaurată, ea beneficiază de o dublă prezumţie, de legitimitate şi de legalitate. Ea nu mai trebuie să îşi justifice acţiunile, ci trebuie doar să se conformeze unor reguli prestabilite de ordinea juridică pe care a instaurat-o. Legitimitatea pierde din importanţă în favoarea legalităţii.

§5. Justificarea autorităţii statului

Legea justifică autoritatea statului.

Definitoriu pentru existenţa statului este prezenţa unui liant comun, acceptat de toţi membrii comunităţii, în baza căruia deciziile luate să poată fi aduse la îndeplinire chiar şi împotriva acelora dintre membrii săi care nu ar fi de acord cu ele. Aceasta presupune înţelegerea şi acceptarea puterii de stat, adică acceptarea guvernanţilor de către guvernaţi, ceea ce conferă statului posibilitatea de a utiliza forţa de constrângere de care dispune în mod legitim. După cum arată Max Weber, caracteristica statului rezidă din monopolul violenţei legitime utilizată împotriva acelora dintre membrii unei comunităţi umane care nu îşi însuşesc de bunăvoie, prin înţelegere şi acceptare, deciziile guvernanţilor. Legitimitatea raţională pe care Weber a fundamentat-o se bazează pe un sistem de reguli stabilite în mod deliberat şi care coincide cu legalitatea. Prin urmare, între forţa de constrângere instituţionalizată în forma statului şi puterea de stat există o diferenţă notabilă, şi anume legitimitatea raţională de care beneficiază statul şi care permite conformarea subiecţilor de drept faţă de normele juridice datorită înţelegerii şi raţionalităţii lor şi nu numai datorită fricii.

Înşişi guvernanţii trebuie să se supună unor reguli atunci când edictează comandamentele obligatorii pentru ceilalţi membri ai comunităţii, iar această supunere rezultă fie din înţelegerea raţională a necesităţii supunerii, fie din constrângerea aplicată de

mecanismele instituţionale existente. Astfel analizată, autoritatea statului nu se fundamentează în exclusivitate pe teama de constrângere, ci, în cea mai mare măsură, pe ideea efortului de conformare a întregii colectivităţi faţă de comandamentele edictate doar de guvernanţi, datorită înţelegerii caracterului just al măsurii care este adoptată de autoritatea competentă, în conformitate cu regulile de fond şi de procedură stabilite.

Secţiunea a 5-a. Funcţiile statului

§1. Concept

Statul are funcţii diverse. Funcţiile statului nu pot fi separate, fie şi numai din raţiuni didactice, de competenţele sale, după cum nu se poate separa misiunea statului de puterea sa. Prerogativele pe care statul le exercită se confundă la un moment dat cu serviciile pe care le prestează. **Funcţiile statului sunt extrem de diverse** şi variază în funcţie de conţinutul concret al activităţii umane respective, precum şi în funcţie de diferitele scopuri pe care oamenii şi le stabilesc drept finalităţi social-statale.

În plan juridic, funcţiile statului se concretizează în actele juridice emise de către stat. În acest context, există o deosebire între funcţiile statului şi funcţiile diferitelor organe ale statului, acestea din urmă nefiind decât particularizări ale primelor. Pentru a opera distincţia dintre aceste două concepte, unii autori operează cu noţiunea de funcţii fundamentale ale statului, diferite de funcţiile organelor acestuia. Astfel, chiar suveranitatea a fost definită drept o funcţie fundamentală, exercitată în baza unei atribuţii precizate prin ordinea juridică instituţionalizată care este statul. În literatura de specialitate însă, deseori se face confuzie între funcţiile fundamentale ale statului şi funcţiile organelor sale, mai ales atunci când se vorbeşte despre activitatea de înfăptuire a puterii în conformitate cu teoria clasică a puterilor în stat.

Diversitatea funcţiilor este specifică, mai ales, statelor moderne, în care activităţile umane se multiplică şi se specializează. Aceasta conduce la existenţa mai multor grupări de funcţii, în raport de unele trăsături ce le sunt comune.

§2. Clasificarea funcţiilor statului

Funcţii interne şi funcţii externe. Funcţiile statului au fost clasificate în doctrină după mai multe criterii. Astfel, după cum ele se referă la realizarea puterii în cadrul societăţii organizate în stat sau în raporturile acestei entităţi cu state similare, **funcţiile statului sunt interne şi externe.** Această clasificare dă expresie celor două principale direcţii de acţiune ale oricărui stat: cea internă se referă la realizarea politicii statale în interiorul teritoriului său, cea externă vizează politica sa în raport cu alte state. Printre funcţiile interne se pot menţiona: menţinerea unor

raporturi paşnice între indivizi la nivel intern, apărarea dreptăţii şi a justiţiei sociale, gestionarea economiei naţionale etc. Dintre funcţiile externe cel mai adesea sunt amintite cea de protecţie a fiinţei statului faţă de posibilele ameninţări venite din exteriorul lui şi cea de protecţie a propriilor cetăţeni faţă de agresiunile din partea altor cetăţeni sau a altor state.

Funcţii economice, culturale, sociale, represive etc.

În raport de conţinutul concret al activităţii statale desfăşurată în vederea unui anumit scop se disting: **funcţii economice** (constând în măsurile pe care le ia statul în domeniul comercial, vamal etc.), **culturale** (manifestate prin intervenţia statului în domeniul educaţiei naţionale, al mijloacelor media etc.), **sociale** (acţiuni specifice de dezvoltarea statului mai ales în materie de protecţie şi asistenţă socială), **represive** etc.

Funcţii legislative, executive şi judecătoreşti.

Cea mai cunoscută clasificare a funcţiilor statului face trimiterea la principalul element constitutiv al acestuia, puterea de stat, şi precizarea principalelor activităţi umane prin care acestea se înfăptuiesc. Vorbim astfel de: **funcţiile legislativă, executivă şi jurisdicţională.** Funcţia legislativă corespunde acelei activităţi umane prin care se stabilesc în forma legislativă reguli de conduită pentru toţi cetăţenii statului. Ea are un caracter originar şi de ea depind în conţinutul lor celelalte două funcţii statale. Funcţia executivă dă expresie necesităţii punerii în aplicare a regulilor stabilite, prin desfăşurarea unei activităţi de organizare a executării în concret a legilor. Această funcţie se concretizează la nivel juridic prin acte administrative care trebuie să fie conforme cu legile. Funcţia jurisdicţională exprimă acea activitate umană prin care se soluţionează eventualele conflicte apărute între cetăţeni în legătură cu orice aspect al vieţii lor în cadrul statului şi se traduce, în plan juridic, prin hotărâri care beneficiază de autoritatea de lucru judecat şi au doar efecte relative, între părţile implicate în conflictul social soluţionat.

Secţiunea a 6-a. Elementele statului

Elementele statului		
Teritoriu	**Populaţie**	**Suveranitate** (înţeleasă ca **putere de stat**) ce presupune **independenţa** statului în relaţiile sale exterioare şi **supremaţia** sa în interior

§1. Teritoriul

Teritoriul determină întinderea geografică a puterii de stat.

Teritoriul delimitează cadrul geografic în interiorul căruia se exercită puterea instituţionalizată statal. El reprezintă elementul material care permite situarea în spaţiu a statului şi delimitarea lui de alte state. El oferă o bază concretă pentru realizarea acelei transformări prin care se ajunge la integrarea populaţiei şi constituirea sa într-o comunitate unită. **Teritoriul determină întinderea geografică a puterii de stat** şi chiar, sub anumite aspecte, conţinutul acesteia.

Din punct de vedere juridic, **teritoriul reprezintă delimitarea acelei porţiuni de pământ asupra căreia o anumită putere de stat îşi poate exercita atributele** cu excluderea oricăror alte forme de putere statală. Această delimitare se realizează, tehnic juridic, prin reglementarea frontierelor statului, iar în noţiunea de teritoriu sunt incluse solul cuprins între aceste frontiere, subsolul şi coloana de aer corespunzătoare solului. Porţiunea de teritoriu cuprinsă între frontierele unui stat se referă la uscatul aflat sub suveranitatea statului respectiv, indiferent de poziţionarea sa geografică, la luciul apelor interioare (râuri, lacuri, canale, porturi), precum şi la marea teritorială, aşa cum este ea delimitată prin convenţii internaţionale. Subsolul corespunzător acestei suprafeţe, adică coloana de pământ aflată sub nivelul mării în cadrul contururilor astfel precizate, se află sub suveranitatea statului fără nicio îngrădire. În schimb, în ceea ce priveşte spaţiul aerian, acesta include coloana de aer situată deasupra solului delimitat prin frontiere şi se întinde, în mod convenţional, până la limita inferioară a spaţiului cosmic.

§2. Populaţia

Dacă statul a putut fi conceput de unii doctrinari şi în absenţa teritoriului, populaţia este însă un element indispensabil. Datorită caracterului social al puterii, orice formă de putere instituţionalizată presupune precizarea ansamblului de persoane cu privire la care ea se manifestă. Analiza acestui element al statului a fost făcută deja la cursul de Drept constituţional, în cadrul cetăţeniei, astfel că nu vom stărui asupra lui.

§3. Suveranitatea

Suveranitatea, concept plurisemantic.

Termenul de suveranitate este plurisemantic. Carre de Malberg a reuşit să îi găsească cel puţin trei sensuri, fără însă a defini noţiunea de suveranitate. Astfel, un prim sens desemnează caracterul suprem al unei puteri pe deplin independente, adică o trăsătură a puterii de stat. Un al doilea sens se referă la ansamblul competenţelor caracteristice statului, fiind, în fapt, sinonime cu însuşi conceptul de putere de stat, iar un al treilea sens caracte-

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

rizează poziţia pe care o ocupă în ansamblul organelor statului titularul puterii statale şi identifică suveranitatea cu competenţa organului respectiv.

Termenul de suveranitate poate, de asemenea, să fie însoţit de diverşi determinanţi, care îi precizează conţinutul în funcţie de contextul în care este utilizat. Se vorbeşte astfel despre **suveranitatea populară, suveranitatea naţională şi suveranitate de stat** pentru a desemna realităţi care, în mod ideatic, se pot confunda, dar care, în fapt, fac trimitere la justificări teoretice distincte ale puterii de stat. Se mai utilizează şi noţiunile de **suveranitate externă şi suveranitate internă** pentru a preciza repartizarea competenţelor în cadrul statelor federale, unde conceptul de suveranitate capătă noi dimensiuni. Pot fi întâlnite şi categoriile de **suveranitate absolută şi suveranitate relativă.** Pentru definirea suveranităţii este necesară însă stabilirea titularului suveranităţii.

3.1. Suveranitate a poporului

Suveranitatea poporului reprezintă dreptul poporului de a decide asupra sorţii sale, de a stabili linia politică a statului şi alcătuirea organelor lui, precum şi de a controla activitatea acestora. În mod ideal, în societatea în care puterea de stat aparţine în mod real întregului popor, suveranitatea poporului se identifică cu suveranitatea de stat. De altfel, suveranitatea poporului legitimează dreptul acestuia la insurecţie. Consecinţa imediată a acestei modalităţi de fundamentare a suveranităţii de stat înţeleasă ca putere instituţionalizată este aceea că exprimarea voinţei poporului suveran necesită acordul tuturor membrilor acestuia, conducând, la limită, la absolutism democratic. De aici, rezultă că puterea este inalienabilă, exercitarea ei trebuie realizată în mod direct şi nu prin reprezentanţi, guvernanţii neavând decât un mandat imperativ şi fiind revocabili în caz de neîndeplinire întocmai a mandatului primit.

3.2. Suveranitate naţională

Suveranitatea naţională se fundamentează pe ideea sociologică de naţiune considerată ca persoană morală (juridică) ce dispune de o voinţă proprie, distinctă de cea a persoanelor care o compun. De esenţa suveranităţii naţionale este faptul că ea aparţine naţiunii, care însă nu poate să o exercite în mod direct şi trebuie să îi delege exerciţiul unor reprezentanţi. Delegarea nu implică în mod absolut alegeri, ea se poate realiza şi prin alte forme. Suveranitatea naţională nu se obţine prin însumarea voinţelor individuale, ci reprezintă o voinţă distinctă, presupusă a întregii naţiuni. Suveranitatea naţională se traduce cel mai adesea prin suveranitatea autorităţilor reprezentative.

3.3. Definiţia suveranităţii

În doctrina juridică pot fi identificate **două moduri de definire a suveranităţii de stat.** În aceste două moduri se regăsesc, cu mici excepţii, aproape toate definiţiile date suveranităţii de doctrina juridică. Caracteristic definiţiilor date este **definirea suveranităţii ca dreptul statului de a decide liber în treburile sale interne şi externe.**

Într-un prim mod, suveranitatea de stat este considerată a fi acea caracteristică a puterii de a fi supremă pe teritoriul statului şi independentă faţă de orice putere străină. Din modul cum este definită suveranitatea nu reiese întotdeauna, în mod expres, că este vorba de două condiţii alăturate: a) supremaţia şi b) independenţa.

Un al doilea mod de definire a suveranităţii este acela în care nu sunt reţinute în definiţie, ca elemente constitutive ale suveranităţii, obligaţiile de respectare a dreptului internaţional şi a drepturilor altor state.

Indiferent de modalităţile de definire, suveranitatea ca element al statului presupune **supremaţia şi independenţa puterii** în exprimarea şi realizarea voinţei guvernanţilor ca voinţă obligatorie pentru întreaga societate. Supremaţia se manifestă în interiorul statului, iar independenţa în exteriorul său.

Rezumat

Definirea conceptului de stat se face din perspectiva mai multor abordări avute de-a lungul istoriei: abordarea teologică; abordarea filozofică; abordarea sociologică şi abordarea juridică.

Termenul de stat provine de la cuvântul „status", din limba latină, care iniţial însemna stare a unui lucru, iar în sens juridic, situaţie a unei persoane care face parte dintr-o comunitate cu care are în comun un set de valori şi care îi conferă anumite drepturi şi obligaţii.

Cu sensul actual, termenul de stat se pare că a fost utilizat pentru prima dată abia în secolul al XVI-lea, de către Niccolò Machiavelli, care prin acest cuvânt descrie starea unei colectivităţi umane guvernate de o putere politică.

Statul reprezintă o modalitate de organizare juridică a puterii politice a poporului sub forma puterii de stat în vederea exercitării acestei puteri de către deţinătorul ei, poporul.

Apariţia statului modern se datorează secularizării şi separării nete a puterii politice de alte forme de putere existente în societate.

Etapele formării statului: a) statul absolutist şi b) statul naţional.

Legitimitatea statului: există o **legitimitate pe verticală** şi una pe **orizontală.** Legitimitatea pe verticală justifică titularul puterii prin puterea însăşi şi, în ultimă instanţă, prin recursul la cel ce deţine puterea absolută. Contractul social explică legitimitatea pe orizontală a statului.

Funcţiile statului se pot clasifica în: funcţii interne şi externe; funcţii economice, culturale, sociale şi represive; funcţii legislative, executive şi jurisdicţionale.

Elementele statului: teritoriul, populaţia, suveranitatea.

Bibliografie

G. Alexianu, Dreptul constituţional, Ed. Librăriei Socec & Co, 1926, p. 89-104; 117-121

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 159-175

D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, 5e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 3-16

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 10-39, p. 251-274

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 22-100

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 113-126; 191-222

T. Dragănu, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 34-69

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 397-479

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 51-119

H. Kelsen, Teoria generală a statului, Tiparul „Oltenia", Bucureşti, 1928

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 42-62

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 20-30

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 35-40

M.C. Ponthoreau, Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s), Ed. Economica, Paris, 2010, p. 315-353

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 87-97

E.S. Tănăsescu, Şt. Deaconu, Drept constituţional şi instituţii politice. Caiet de seminarii, ed. a 2-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 76-85

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 56-80

G. Vrabie, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Team, Iaşi, 1995, p. 41-61

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Teoria statului
(Forma de stat, caracterele statului român şi organizarea lui administrativă)

Obiectivele de învăţare ale Capitolului V

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să cunoaşteţi care sunt formele de guvernământ;
- să faceţi distincţia între republică şi monarhie, ca forme de guvernământ;
- să cunoaşteţi care sunt structurile de stat;
- să faceţi distincţia între statele unitare, statele federale şi asociaţiile de state;
- să cunoaşteţi care sunt caracterele statului român;
- să cunoaşteţi organizarea administrativ-teritorială a României;
- să aflaţi care sunt unităţile administrativ-teritoriale în România.

Secţiunea 1. Forma de guvernământ

Formele de guvernământ în viziunea lui Aristotel.

Analiza statului ca fenomen politic şi juridic presupune studierea a cel puţin două aspecte: forma de stat şi elementele statului. În ceea ce priveşte forma de stat extrem de utile sunt şi astăzi precizările făcute cu mai bine de 2000 de ani în urmă de Aristotel: „Când monarhia sau guvernământul unuia singur are drept obiect interesul general, se numeşte, vulgar, realitate. Cu aceeaşi condiţie, guvernământul minorităţii, dacă nu este redusă la o singură persoană, este **aristocraţie**, numită astfel fie pentru că puterea este în mâna celor mai buni, fie pentru că scopul ei este cel mai mare bine al statului şi al asociaţilor. În sfârşit, când majoritatea guvernează în sensul interesului general, guvernul primeşte ca nume special numele generic al tuturor guvernămintelor şi se numeşte **republică**. Aceste deosebiri de nume sunt foarte juste. O virtute superioară se poate găsi la un individ sau la o minoritate, însă la o majoritate mai greu, afară numai de virtutea războinică, ce se manifestă mai ales în mase, şi de aceea, în acest fel de stat, clasa cea mai puternică este clasa războinică, iar toţi cei cu arme sunt cetăţeni. **Deviaţiile acestor constituţii clasice sunt: tirania, a regalităţii, oligarhia, a aristocraţiei, demagogia, a republicii.** Tirania este o monarhie în folosul monar-

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

hului, oligarhia, în interesul celor bogaţi, iar demagogia, în interesul săracilor. Nici una dintre aceste forme de guvernământ nu are în vedere binele obştesc. Trebuie să ne oprim câteva momente spre a nota bine deosebirea fiecăruia dintre aceste trei guvernăminte, căci chestiunea prezintă dificultăţi. Când se observă lucrul în mod filozofic şi când nu se mărgineşte cineva numai la faptul practic, trebuie să nu se omită niciun amănunt şi nici să fie nesocotit vreunul, ci să se arate toate în lumina lor adevărată, orice metodă am întrebuinţa. Tirania, cum am mai spus, este guvernământul unuia singur ce domneşte ca un stăpân peste asociaţia politică; oligarhia este dominarea politică a bogaţilor; demagogia, din contră, dominarea săracilor, cu înlăturarea bogaţilor. Prima dificultate se iveşte când luăm în considerare aceste limitări: dacă majoritatea stăpână a statului este alcătuită din bogaţi, atunci guvernământul majorităţii se numeşte democraţie? Şi reciproc, dacă, din întâmplare, săracii, în minoritate faţă de bogaţi, sunt cu toate acestea, graţie superiorităţii forţei lor, stăpâni ai statului, atunci guvernământul minorităţii trebuie să se numească oligarhie? În aceste cazuri, definiţiile pe care le-am dat devin inexacte" (*Aristotel*, Politica, Ed. Antet, colecţia Ştiinţe politice, Bucureşti, 1996, Cartea a III-a, Capitolul V, p. 86-87).

Conţinutul formei de stat.

Forma de guvernământ este analizată în dreptul constituţional în cadrul formei de stat, alături de structura de stat şi regimul politic. Forma de stat reprezintă modalitatea de organizare şi exercitare a puterii statale constituite pe un anumit teritoriu. Într-o schemă clasică, forma de stat se prezintă astfel:

Forma de stat						
Structura de stat		Forma de guvernământ		Regimul politic		
Unitar	Federal	Monarhie	Republică	Democratic	Aristocratic	Monarhic
				Puterea este deţinută şi exercitată de *demos*, adică de întregul popor (poate degenera în anarhie sau demagogie).	Puterea este deţinută şi exercitată de un grup restrâns de persoane (poate degenera în oligarhie).	Puterea este deţinută şi exercitată de o singură persoană (poate degenera în tiranie).

§1. Noţiune

Definiţia formei de guvernământ.

În limbajul politic, **noţiunea de „formă de guvernământ" este utilizată pentru definirea statului din punctul de vedere al numărului de persoane care stau la baza puterii politice** şi pentru a sublinia deosebirea dintre diferitele moduri de desemnare a şefului de stat.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Din punct de vedere juridic, **prin formă de guvernământ înţelegem modul în care sunt constituite şi în care funcţionează autorităţile statului, raportându-ne, în mod special, la relaţia dintre şeful de stat şi parlament.**

Plecând de la această definiţie, formele de guvernământ se clasifică, de obicei, în două mari categorii: a) monarhii şi b) republici.

§2. Monarhia

Monarhia reprezintă acea formă de guvernământ în care şeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viaţă. Şeful statului poartă denumirea de monarh, rege, domn, împărat, prinţ sau emir etc., conduce în mod absolut sau în baza unor reguli juridice stricte, în funcţie de perioada istorică sau de specificul juridic al fiecărei ţări în parte.

Monarhia este şi cea mai veche formă de guvernământ, drept pentru care o lungă perioadă de timp ea a fost cea mai răspândită formă de guvernământ din lume. În evoluţia istorică a acestei forme de guvernământ se pot identifica mai multe etape: a) monarhia absolută; b) monarhia constituţională; c) monarhia parlamentară dualistă; şi d) monarhia contemporană.

2.1. Monarhia absolută

Este cea mai veche formă de monarhie şi **se caracterizează prin existenţa unui şef de stat care are puteri absolute şi pe care le exercită în mod discreţionar.** Şeful de stat nu este răspunzător pentru faptele sale şi este considerat, de regulă, „reprezentantul Divinităţii pe pământ". Această formă de monarhie s-a manifestat până pe la începutul secolului al XIX-lea, când, datorită răspândirii ideilor Revoluţiei franceze de la 1789, au început să apară constituţiile scrise ce au limitat puterile absolute ale acestor monarhi.

2.2. Monarhia constituţională

Se caracterizează prin existenţa unui şef de stat ale cărui puteri sunt limitate de constituţia ţării. Acest tip de monarhie este caracteristic perioadei de început a secolului al XIX-lea, când datorită extinderii ideii de constituţionalism şi mai apoi a celei de constituţie, monarhii sunt obligaţi să accepte că şi ei trebuie să se supună unor reguli juridice. Cu toate aceste limitări, monarhii rămân în continuare cu un rol important în organizarea şi funcţionarea statului, ei îndeplinind majoritatea atribuţiilor în stat. Ei au puterea legislativă şi executivă, deopotrivă şi în numele lor se exercită puterea judecătorească. Rolul parlamentelor în acest tip de monarhie este redus, parlamentele împărţind prerogativele legislative cu şeful de stat.

2.3. Monarhia parlamentară dualistă

Reprezintă o formă evoluată a monarhiei constituţionale şi **se caracterizează prin existenţa unui şef de stat ale cărui puteri sunt sensibil egale cu ale parlamentului.** Acest tip de monarhie este specific statelor din a doua parte a secolului al XIX-lea şi începutul secolului XX. Parlamentul îşi consolidează rolul de putere legiuitoare, chiar dacă şeful statului păstrează încă dreptul de iniţiativă legislativă. De asemenea, pe fondul reformelor electorale, parlamentele capătă din ce în ce mai multă legitimitate populară.

2.4. Monarhia contemporană

Se întâlneşte în zilele noastre, mai degrabă ca o expresie a unei tradiţii istorice şi a unui conservatorism sporit. **Şeful de stat în astfel de monarhii are un caracter simbolic** şi păstrează o serie de atribuţii de reprezentare a statului. El „domneşte, dar nu guvernează", aşa cum se spune în doctrina dreptului constituţional. Prerogative precum dreptul de dizolvare a parlamentului sau dreptul de veto legislativ sunt rareori folosite. State care au un astfel de sistem monarhic astăzi sunt: Anglia, Spania, Japonia, Danemarca, Olanda, Belgia, Suedia sau Norvegia.

§3. Republica

Se caracterizează prin existenţa unui şef de stat ce poartă, de regulă, denumirea de preşedinte şi care este ales pe o perioadă determinată, fie de către popor, prin vot direct sau indirect, fie de către parlament. Republica poate fi definită, din punct de vedere al formei de guvernământ, plecând de la câteva criterii cumulative: a) colegialitatea exercitării puterii; b) alegerea pe un termen scurt a şefului de stat; c) abolirea funcţiilor ereditare şi instituirea principiului egalităţii între oameni. În funcţie de modul de desemnare a şefului de stat, întâlnim două tipuri de republică: a) republică parlamentară şi b) republică prezidenţială.

3.1. Republica parlamentară

În cadrul republicii parlamentare **şeful statului este ales de către parlament**, în faţa căruia este răspunzător pentru activitatea sa. Datorită acestui mod de desemnare, şeful statului este pe o poziţie inferioară parlamentului. Exemple de ţări care utilizează acest mod de alegere a şefului de stat de către Parlament sunt: Germania, Italia, Grecia, Cehia, Letonia, Estonia, Malta, Slovacia sau Ungaria.

3.2. Republica prezidenţială

Republica prezidenţială **are caracteristică principală alegerea şefului de stat direct de către popor** (ex. în Franţa, România, Finlanda, Portugalia, Austria, Slovenia, Irlanda, Polonia sau Lituania) **sau prin intermediul unui colegiu electoral** alcătuit din electori aleşi direct de către popor (ex. Statele Unite ale Americii).

Ca urmare a acestui mod de alegere a şefului de stat, acesta capătă o legitimitate populară asemănătoare parlamentului, ambele instituţii fiind pe picior de egalitate. Este cel mai utilizat mod de desemnare a şefului de stat în lume. Specific acestui mod de desemnare a şefului de stat este faptul că toţi cetăţenii unui stat cu drept de vot au posibilitatea să aleagă şeful ţării în urma unui vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Secţiunea a 2-a. Structura de stat

§1. Noţiune

Definiţia structurii de stat. **Structura de stat reprezintă modul de organizare a puterii de stat în raport cu teritoriul.** Structura de stat prezintă importanţă pentru dreptul constituţional, deoarece în funcţie de modul în care se organizează autorităţile statului, în raport cu teritoriul, sunt sau nu subiecte de drept în diverse raporturi juridice. De asemenea, structura de stat are importanţă şi pentru alte ramuri ale dreptului, nu doar pentru dreptul constituţional. Spre exemplu, în dreptul internaţional public, structura de stat determină calitatea de subiecte de drept sau nu în raporturile internaţionale a unor entităţi politice, iar în dreptul administrativ, structura de stat determină atribuţiile autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale.

În practica statelor se disting două forme ale structurii de stat: a) state unitare şi b) state federale.

§2. Statul unitar

Caracteristicile statului unitar. **Un stat este unitar atunci când asupra tuturor indivizilor care îi populează teritoriul îşi exercită autoritatea un singur rând de organe centrale de stat.** Caracteristicile principale ale statului unitar sunt:

a) în stat există o singură constituţie;

b) în stat există un singur rând de organe centrale de stat (un singur parlament, un singur Guvern etc.);

c) dreptul este aplicat uniform pe întreg teritoriul ţării.

Majoritatea statelor lumii au optat pentru o structură de stat de tip unitar. Astfel, state care au o structură unitară sunt: Franţa, România, Anglia, Spania, Polonia, Ungaria etc. În raport de modalitatea concretă de exercitare a puterii asupra teritoriului, statele unitare se pot clasifica în: state unitare simple şi state unitare complexe. De asemenea, se mai pot clasifica în: state centralizate şi state descentralizate.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Clasificarea statelor unitare.

Statele unitare simple sunt cele în care autoritatea statului se exercită în mod identic pe întreg teritoriul ţării (ex. România sau Franţa). **Statele unitare complexe** se caracterizează printr-un anume grad de autonomie administrativă acordat unor regiuni (ex. Anglia, Spania sau Italia). **Statele centralizate** au drept caracteristică fundamentală existenţa unui sistem centralizat de control al puterii în teritoriu (ex. instituţiile centrale ale statului au servicii deconcentrate în teritoriu). În statele centralizate exercitarea puterii statale se realizează prin intermediul autorităţilor centrale, cele locale fiindu-le uniform subordonate şi neavând decât rolul de a pune în aplicare deciziile acestor instituţii centrale (ex. statele din centrul şi Estul Europei ca România sau Ungaria în perioada 1947-1989). **Statele descentralizate** se caracterizează prin existenţa unor autorităţi locale ce pot avea unele competenţe decizionale proprii, distincte de cele ale autorităţilor centrale (ex. Franţa, Portugalia).

§3. Statul federal

Caracteristicile statului federal.

Se caracterizează prin existenţa a două sau mai multe state membre, prin unirea cărora ia naştere o federaţie, ca subiect unitar şi distinct de drept. Principalele trăsături ale statului federal sunt:

a) în stat există o constituţie federală şi câte o constituţie a fiecărui stat federat;

b) în stat există două rânduri de autorităţi centrale de stat: autorităţile centrale federale (parlamentul federal, Guvernul federal etc.) şi autorităţile centrale ale statelor federate;

c) pot exista sisteme juridice diferite: un sistem juridic federal aplicabil întregii federaţii şi un sistem juridic propriu fiecărui stat parte componentă a federaţiei;

d) parlamentele federale au o structură bicamerală în care o cameră reprezintă cetăţenii federaţiei, iar cealaltă cameră reprezintă statele federate;

e) numai statul federal este subiect de drept internaţional, nu şi statele federate;

f) raporturile juridice care se stabilesc între statul federal şi statele federate sunt raporturi de drept intern (de drept constituţional).

În lume, numărul statelor federale este redus, iar modalităţile concrete de amenajare a federalismului sunt proprii fiecărui stat în parte. Astfel, repartizarea competenţelor între nivelul federal şi cel al statelor federate diferă în cazul fiecărei ţări care are o structură federală. De regulă, statele cu cele mai mari teritorii au o structură federală. Exemplu de state federale sunt: Statele Unite ale Americii, Rusia, India, Australia, Canada, Mexic, Brazilia sau Argentina.

§4. Asociaţiile de state

Tipurile de asociaţii de state.

Asociaţiile de state nu sunt forme propriu-zise ale structurii de stat, deoarece nu dau naştere la state noi şi nici nu sunt subiecte distincte de drept. Ele reprezintă, aşa cum s-a subliniat în doctrină, forme ale vieţii internaţionale (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*). Asociaţiile de state se constituie şi funcţionează în baza unor tratate internaţionale, statele membre ale acestor asociaţii păstrându-şi independenţa şi caracterul de subiect distinct de drept. Asociaţiile de state se împart, la rândul lor, în: a) uniuni personale; b) uniuni reale; c) confederaţii de state.

4.1. Uniunile personale

Sunt asociaţii de două sau mai multe state independente care au în comun un şef de stat. Ambele ţări ce se asociază într-o astfel de uniune îşi păstrează neatinsă atât suveranitatea internă, cât şi pe cea externă. Uniunile personale nu au niciun alt organ comun, în afară de şeful de stat. Ele nu dau naştere la un stat nou şi nici nu capătă calitatea de subiect de drept distinct. Fiecare stat îşi păstrează o constituţie proprie şi autorităţi executive, legiuitoare şi judecătoreşti proprii. Exemple de uniuni personale în istorie pot fi: a) Polonia şi Lituania între 1386-1596, când regele era ales de dieta poloneză ţinând cont de legile succesiunii la tron din Lituania; b) Anglia şi Regatul Hanovrei între anii 1714-1837, când la tronul Angliei a venit regina Victoria care, conform legii salice a Regatului Hanovrei, nu putea succeda la tron; c) Olanda şi Luxemburg între anii 1815-1890, urmare a deciziei Congresului de la Viena din 1815; d) Principatele Române ale Moldovei şi Ţării Româneşti în perioada 1859-1861, urmare a alegerii lui Al. Ioan Cuza ca domn, atât în Moldova, cât şi în Ţara Românească în ianuarie 1859.

4.2. Uniunile reale

Reprezintă o asociere a două sau mai multe state independente pentru a avea în comun, atât un şef de stat, cât şi alte autorităţi statale (ex. ministere comune). Astfel de uniuni sunt o formă premergătoare alcătuirii unui nou stat. Acesta este şi motivul pentru care, în doctrina juridică, s-a considerat că uniunile reale ar putea fi considerate forme ale structurii de stat. Exemple de uniuni reale în istorie sunt: a) Austria şi Ungaria între 1867-1918; b) Suedia şi Norvegia între anii 1815-1905; c) Danemarca şi Islanda în perioada 1918-1944.

4.3. Confederaţiile de state

În confederaţiile de state, acestea îşi păstrează neatinsă atât suveranitatea internă, cât şi pe cea externă. **Confederaţiile sunt asocieri de state independente alcătuite în vederea îndeplinirii, împreună, a unor obiective comune** (ex. obiective economice, politice, de apărare etc.). Confederaţiile nu dau naştere unor state noi şi nici nu devin subiecte distincte de drept. Cel mult, îşi desemnează un organism comun care să gestioneze de comun acord pentru toate statele, problemele comune care au

determinat asocierea într-o confederaţie. Acest organism comun poartă numele, de regulă, de „dietă" şi este alcătuit de cele mai multe ori din diplomaţi ai statelor confederative. La baza formării unei confederaţii stă tratatul internaţional. Raporturile juridice care se stabilesc între statele membre ale unei confederaţii sunt raporturi de drept internaţional. Uneori, confederaţia a stat la baza formării unui nou stat (ex. Confederaţia elveţiană). Exemple de confederaţii în istoria statelor pot fi următoarele: a) Confederaţia statelor americane între 1778-1787; b) Confederaţia germană între anii 1815-1866; c) Confederaţia statelor elveţiene între 1815-1848.

O formă specifică de confederaţie o constituie, în zilele noastre, aşa-numita **„Commonwealth of Nations"**, formată după cel de-al Doilea Război Mondial prin aşezarea pe baze noi a „Comunităţii Britanice de Naţiuni". Această Comunitate nu are caracterul unei Confederaţii tradiţionale, deoarece nu are la bază un tratat, dar, în practică, se comportă aproape ca o confederaţie.

Secţiunea a 3-a. Caracterele statului român

§1. Stat naţional

Statul roman s-a clădit pe ideea de naţiune.

Caracterul de stat naţional are la bază faptul că **statul român s-a clădit pe ideea de naţiune.** Naţiunea a fost cea care a stat la baza formării statului. Teoreticienii Revoluţiei franceze de la 1789 consideră că naţiunea este cea care constituie fundamentul statului. Puternic influenţat de dreptul francez, sistemul juridic şi legiuitorul constituant român au preluat această idee înscriind-o în Constituţia din 1991.

Înscrierea în Constituţie a caracterului naţional al statului are legătură şi cu istoria României. Din **totdeauna, statele române au avut ca deziderat unitatea lor într-un singur stat.** Momente importante din istorie, precum unirea Principatelor Române de la 1600 sub domnia lui Mihai Viteazul, apoi unirea Principatelor Moldovei şi Ţării Româneşti de la 1859, culminând cu unirea Basarabiei, Bucovinei şi Transilvaniei cu România în 1918, au constituit repere ale luptei pentru unitate şi libertate. Formarea statului român modern este opera întregii naţiuni române.

În Europa, majoritatea statelor s-au format pe ideea de naţiune. Destrămarea marilor Imperii ale Europei, precum Imperiul Otoman, Imperiul Austro-Ungar, Imperiul Rus sau Imperiul Francez, a dus la formarea statelor naţiuni. Diferit de Europa este situaţia statelor de pe continentul african care, după eliberarea de sub dominaţia statelor coloniale, nu au reuşit să se constituie în state naţiuni. Naţiunile africane au rămas despărţite de graniţe arbitrar trasate de către puterile coloniale (ex. graniţele rectilinii ale statelor africane sunt un specific aparte în istoria cartografiei). Acest lucru explică numeroasele conflicte care există astăzi între statele din Africa. Majoritatea acestor conflicte au la bază dorinţa naţiunilor africane de a se reuni sub un singur stat.

Caracterul naţional al statului nu înseamnă o excludere a populaţiei care este de o altă naţionalitate. Protecţia minorităţilor naţionale şi tratamentul juridic egal al tuturor cetăţenilor unui stat reprezintă principii juridice de bază. În acest sens, legislaţia română conţine o serie de dispoziţii care acordă drepturi egale tuturor cetăţenilor, indiferent de naţionalitate sau origine etnică. **Caracterul naţional al statului nu urmăreşte decât să sublinieze originile istorice ale statului şi ale naţiunii române.**

§2. Stat unitar şi indivizibil

România este un stat unitar şi indivizibil.

Caracterul unitar şi indivizibil al statului român reflectă structura de stat unitară pe care România o are. Acest lucru semnifică faptul că pe teritoriul României este organizată o singură structură statală. Drept consecinţă, **statul român are o singură constituţie, o singură cetăţenie şi un singur rând de organe centrale de stat.** Forma unitară corespunde conţinutului statului, precum şi compoziţiei naţionale a poporului român.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională confruntată cu verificarea constituţionalităţii unor legi care prevedeau reguli diferite pentru zone diferite ale ţării, a stabilit că acest lucru nu este de natură să contravină caracterului unitar al statului. „Existenţa unor acte normative diferite pentru anumite zone ale ţării nu este de natură să afecteze caracterul unitar al statului, ci pune numai problema aplicării în spaţiu a respectivelor acte. Unificarea legislaţiei, realizată prin extinderea legislaţiei din vechiul Regat pe întreg cuprinsul ţării, a înlăturat conflictele de legi inter-provinciale. Legea nr. 7/1996 pune capăt unei asemenea situaţii, anume aplicării unor reglementări legale diferite, pe de o parte, în Transilvania, iar, pe de altă parte, în vechiul Regat, în ceea ce priveşte publicitatea imobiliară, realizată prin sistemul de carte funciară şi, respectiv, prin registrele de transcripţiuni şi inscripţiuni. Ca efect al aplicării Legii nr. 7/1996 se va realiza o unificare legislativă a regimului de publicitate imobiliară; acest regim urmează să se aplice pe întregul teritoriu, dar, datorită complexităţii condiţiilor tehnice, nu dintr-o dată, ci treptat. Esenţial în această materie este faptul că, în ceea ce priveşte coexistenţa în spaţiu a două ori chiar a mai multor reglementări legale, există o singură autoritate legiuitoare de la care emană aceste reglementări, nefiind vorba despre un conflict de suveranitate – care priveşte dreptul internaţional public – şi nici despre existenţa unor reglementări multiple într-un stat federal – care ar conduce la domeniul dreptului interprovincial" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 176/1999).

Caracterul indivizibil priveşte indivizibilitatea tuturor elementelor constitutive ale statului: teritoriu, populaţie, suveranitate. Istoric, indivizibilitatea statului a fost reglementată constituţional încă de la 1866 şi a rămas un reper al unităţii statului român. Pentru asigurarea indivizibilităţii şi unităţii statului, art. 3 alin. (4) din Constituţia României prevede că pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populaţii străine.

§3. Stat suveran şi independent

Statul român este suveran şi independent.

Aşa cum am arătat deja, suveranitatea ca element al statului, este definită prin două componente: **supremaţia** (în interiorul statului) şi **independenţa** (în exterior, în raporturile statului cu alte state). Pornind de la această definiţie, am putea considera că înscrierea în Constituţie a celor două noţiuni de „suveran" şi „independent" reprezintă o greşeală, deoarece independenţa este cuprinsă în conţinutul suveranităţii. Totuşi, există unele explicaţii de ordin istoric ce demonstrează utilitatea unei astfel de prevederi constituţionale.

În istoria sa, poporul român a cunoscut perioade în care nu a beneficiat de dreptul de a-şi decide singur soarta. O lungă perioadă, s-a aflat sub dominaţia imperiilor care au stăpânit o parte a popoarelor Europei (Imperiul Otoman, Imperiul Austro-Ungar, Imperiul Rus). Dorinţa de libertate şi independenţă a fost una dintre cele care au călăuzit poporul român în istorie. Acesta este şi motivul pentru care, spre exemplu, în Constituţia de la 1866, deşi Principatele Române se aflau sub suzeranitate otomană la momentul adoptării ei, nicăieri în textul acestei Constituţii nu se specifică acest lucru. Mai mult, în chiar art. 1 al Constituţiei se prevedea că „Principatele Unite Române constituie un singur stat indivizibil, sub denumirea de România".

Sublinierea caracterului independent al statului constituie un puternic element al dorinţei populare. Constituţiile sunt actele fundamentale ale statului. Ele trebuie înţelese de către cetăţeni pentru a putea fi aplicate. De aceea, chiar dacă, din punct de vedere strict doctrinar, independenţa este inclusă în termenul de suveranitate, pentru cetăţean, termenul de independenţă are o semnificaţie mult mai puternică şi mai mobilizatoare decât termenul de suveranitate.

§4. Stat de drept

Statul român este un stat de drept.

Noţiunea de „stat de drept" presupune o abordare interdisciplinară, pentru că statul de drept nu înseamnă doar limitarea statului prin norma de drept, ci semnifică mult mai mult. Statul de drept presupune o garantare a libertăţilor individului prin normele juridice, dar şi o raţionalizare a exercitării puterii de către autorităţile statale prin crearea unui sistem instituţional şi normativ ierarhizat.

În alte sisteme de drept, precum sistemul anglo-saxon, statul de drept este definit prin termenul de **„Rule of Law"** (domnie a legii). Acest lucru semnifică faptul că regula de drept este cea care domneşte în stat şi nu puterea suverană a unei persoane sau a unui grup de persoane. În dreptul german, termenul încetăţenit pentru a exprima ideea de stat de drept este cel de **„Rechtsstaat"**. Acest termen a fost utilizat iniţial de către adversarii monarhiei absolutiste pentru ca, ulterior, termenul să fie din ce în ce mai des utilizat în vederea definirii şi exprimării ideii de stat ale cărui puteri sunt

exercitate în conformitate şi în limitele legii. Doctrina franceză utilizează şi ea expresia de „**État de droit**" care semnifică o limitare a puterii statului prin drept.

Legiuitorul constituant român a preluat această sintagmă de stat de drept dându-i valoare de principiu pe baza căruia este organizat şi funcţionează statul. Exigenţele principiului statului de drept consacrat prin art. 1 din Constituţie privesc scopurile majore ale activităţii statale prefigurate în domnia legii, sintagmă ce explică subordonarea statului faţă de drept şi asigurarea mijloacelor care să creeze dreptului posibilitatea de a cenzura opţiunile politice şi de a pondera eventualele tendinţe abuzive şi discreţionare ale autorităţilor statale. Statul de drept asigură supremaţia Constituţiei, corelarea legilor şi a tuturor actelor normative cu aceasta, existenţa regimului de separaţie a puterilor, care trebuie să acţioneze în limitele legii ce exprimă voinţa generală (Decizia Curţii Constituţionale nr. 70/2000).

Statul de drept înseamnă respectarea legii de către toţi. De aceea, în art. 1 din Constituţia României este înscrisă obligativitatea respectării Constituţiei şi a legii („În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie"). Într-un stat de drept repararea unui act injust nu se poate realiza decât prin recurgerea la procedee legale care să nu contravină dispoziţiilor constituţionale şi obligaţiilor ce decurg din tratatele şi actele internaţionale pe care statul român şi le-a asumat (Decizia Curţii Constituţionale nr. 234/1999).

§5. Stat democratic şi social

România este stat democratic şi social.

Statul democratic exprimă regimul politic al statului. În democraţie puterea este deţinută şi exercitată de **demos**, adică de întregul popor. Statul democratic are o serie de trăsături specifice:

a) puterea poporului este suverană, iar poporul îşi exercită această suveranitate, fie în mod direct prin alegeri sau prin referendum, fie în mod indirect prin organele sale reprezentative;

b) toţi cetăţenii sunt egali în faţa legii;

c) statul garantează şi protejează drepturile fundamentale ale cetăţenilor săi;

d) este asigurat pluralismul politic, condiţie a democraţiei;

e) statul asigură independenţa justiţiei şi garantează accesul liber al tuturor persoanelor la actul de justiţie;

f) statul asigură controlul constituţionalităţii şi pe cel al legalităţii actelor autorităţilor publice.

Statul social rezultă din natura statului şi din funcţiile sale. Prin natura sa, statul este unul social. Acest caracter explică apariţia sa, apartenenţa, conţinutul şi funcţiile statului. Puterea organizată statal a apărut ca putere a unor forţe sociale şi a fost folo-

sită la consacrarea şi protejarea intereselor acestor forţe. Prin funcţiile sale, statul îndeplineşte o serie de atribuţii sociale, economice, politice sau culturale, în sprijinul oamenilor.

Statul social are ca obiective principale protecţia socială a persoanelor, a unor categorii dezavantajate (copii, bătrâni, persoane cu handicap etc.), protecţia sănătăţii publice, a mediului înconjurător şi promovarea unui nivel de trai decent. În doctrina dreptului s-a afirmat că acest caracter social al statului este mai degrabă un deziderat decât o realitate, tocmai datorită conceptului foarte larg al noţiunii de stat social şi datorită unei dezvoltări economice şi sociale diferite a statelor.

În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a stabilit că „statul social, ca valoare constituţională, include şi ideea solidarităţii sociale şi a politicii de securitate socială. În acest sens, statul social trebuie să asigure protecţia socială a muncii şi un nivel de trai decent" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 25/2003).

Secţiunea a 4-a. Organizarea administrativă a teritoriului României

§1. Noţiune

Definiţia organizării administrative a teritoriului.

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă delimitarea teritoriului unui stat în unităţi administrative, cu scopul realizării unitare a puterii statului. Scopul delimitării teritoriului în unităţi administrative este acela ca statul să poată îndeplini pe întreg teritoriul său, sarcinile pe care le are de realizat.

În alte state, precum Franţa, organizarea administrativ-teritorială poartă denumirea de **decupaj administrativ al teritoriului.** Indiferent de denumire, organizarea administrativă a teritoriului ajută la o mai bună gestionare a problemelor cetăţenilor şi la o apropiere a administraţiei de cetăţean. Cu cât statul este mai întins, din punctul de vedere al teritoriului, cu atât administrarea lui este mai greu de realizat. De aceea, o bună împărţire a teritoriului în vederea administrării lui este fundamentală pentru realizarea cât mai utilă a treburilor publice.

§2. Unităţile administrativ-teritoriale ale României

Motivele împărţirii administrative a teritoriului.

Organizarea administrativă a teritoriului în unităţi administrativ-teritoriale are la bază o serie de motive. Printre acestea, se numără:

a) apropierea instituţiilor administrative de cetăţean;

b) realizarea utilă a problemelor publice ale cetăţenilor;

c) o bună administrare a puterii statului de către instituţiile publice centrale;

d) gestionarea mult mai bună a resurselor financiare ale statului şi diminuarea dezechilibrelor regionale existente prin stimularea dezvoltării echilibrate, recuperarea accelerată a întârzierilor în domeniul economic şi social a zonelor mai puţin dezvoltate, precum şi preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

e) corelarea politicilor sectoriale ale diferitelor zone ale ţării în vederea valorificării resurselor locale şi dezvoltării economico-sociale durabile a acestora;

f) consolidarea unor proiecte de interes comun pentru diversele regiuni ale statului în vederea atragerii de investiţii pentru comunităţile locale şi pentru dezvoltarea infrastructurii.

Unităţile administrativ-teritoriale ale României.

În România, actuala lege de organizare administrativă a teritoriului datează din anul 1968. Schimbările profunde care au avut loc în ultimii 30 de ani în societatea românească au condus şi la o regândire a terminologiei utilizate datorită adoptării Constituţiei din 1991. Astfel, Constituţia prevede în art. 3 că teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în: **comune, oraşe** şi **judeţe**.

2.1. Comuna

Este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populaţia din mediul rural unită prin comunitate de interese şi tradiţii. Prin organizarea comunei se asigură dezvoltarea economică, socială şi culturală a localităţilor rurale. Comuna este alcătuită din unul sau mai multe sate, în funcţie de condiţiile economice, social-culturale, geografice şi demografice. Satul în care îşi au sediul autorităţile comunale este sat reşedinţă.

2.2. Oraşul

Este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populaţia din mediul urban. Oraşul este centrul de populaţie mai dezvoltat decât comuna din punct de vedere economic, social-cultural, demografic şi edilitar. Oraşele care au un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viaţa economică, social-politică şi cultural-ştiinţifică a ţării sau care au condiţii de dezvoltare în aceste direcţii pot fi declarate, prin lege, municipii. Oraşul în care îşi au sediul autorităţile de conducere ale judeţului este oraş-reşedinţă de judeţ.

2.3. Judeţul

Este unitatea administrativ-teritorială de nivel intermediar care are rolul de verigă între unităţile administrativ-teritoriale de bază. Judeţul este alcătuit din oraşe şi comune, în funcţie de condiţiile economice, social-politice, geografice, demografice şi de legăturile culturale şi tradiţionale ale populaţiei.

BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Oraşele şi comunele care, datorită condiţiilor climaterice, hidrologice sau aşezării lor, prezintă importanţă pentru ocrotirea sănătăţii şi asigurarea odihnei cetăţenilor, sunt organizate ca **staţiuni balneo-climaterice**. Acestea nu reprezintă unităţi administrativ-teritoriale.

O situaţie specială este cea a **Municipiului Bucureşti**. Acesta este capitala României şi este asimilat, din punct de vedere administrativ, unei unităţi administrativ-teritoriale. Municipiul Bucureşti este organizat pe sectoare, numerotate. Conform art. 121 alin. (3) din Constituţie, oraşele şi comunele din imediata apropiere a municipiului Bucureşti şi a celorlalte oraşe municipii pot aparţine de acestea ca subdiviziuni administrativ-teritoriale ale municipiilor. În aceste condiţii, comunele care aparţin de aceste oraşe sau de oraşe municipii sunt comune suburbane.

Rezumat

Forma de stat reprezintă modalitatea de organizare şi exercitare a puterii statale constituite pe un anumit teritoriu. Într-o schemă clasică, forma de stat se prezintă astfel:

Forma de stat						
Structura de stat		**Forma de guvernământ**		**Regimul politic**		
Unitar	Federal	Monarhie	Republică	Democratic	Aristocratic	Monarhic
				Puterea este deţinută şi exercitată de *demos*, adică de întregul popor (poate degenera în anarhie sau demagogie).	Puterea este deţinută şi exercitată de un grup restrâns de persoane (poate degenera în oligarhie).	Puterea este deţinută şi exercitată de o singură persoană (poate degenera în tiranie).

Prin **formă de guvernământ** înţelegem modul în care sunt constituite şi în care funcţionează autorităţile statului, raportându-ne, în mod special, la relaţia dintre şeful de stat şi parlament.

Formele de guvernământ se clasifică în două mari categorii: a) monarhii şi b) republici. **Monarhia** reprezintă acea formă de guvernământ în care şeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viaţă. În evoluţia istorică a acestei forme de guvernământ se pot identifica mai multe etape: a) monarhia absolută; b) monarhia constituţională; c) monarhia parlamentară dualistă şi d) monarhia contemporană. **Republica** se caracterizează prin existenţa unui şef de stat ce poartă, de regulă, denumirea de preşedinte şi care este ales pe o perioadă determinată, fie de către popor, prin vot direct sau indirect, fie de către parlament. În funcţie de modul de desemnare

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

a şefului de stat, întâlnim două tipuri de republică: a) republică parlamentară şi b) republică prezidenţială.

Structura de stat reprezintă modul de organizare a puterii de stat în raport cu teritoriul. În practica statelor, se disting două forme ale structurii de stat: a) state unitare şi b) state federale. Un **stat** este **unitar** atunci când asupra tuturor indivizilor care îi populează teritoriul îşi exercită autoritatea un singur rând de organe centrale de stat. În raport de modalitatea concretă de exercitare a puterii asupra teritoriului, statele unitare se pot clasifica în: state unitare simple şi state unitare complexe. De asemenea, se mai pot clasifica în: state centralizate şi state descentralizate. **Statele unitare simple** sunt cele în care autoritatea statului se exercită în mod identic pe întreg teritoriul ţării. **Statele unitare complexe** se caracterizează printr-un anume grad de autonomie administrativă acordat unor regiuni. **Statele centralizate** au drept caracteristică fundamentală existenţa unui sistem centralizat de control al puterii în teritoriu. **Statele descentralizate** se caracterizează prin existenţa unor autorităţi locale ce pot avea unele competenţe decizionale proprii, distincte de cele ale autorităţilor centrale. **Statul federal** se caracterizează prin existenţa a două sau mai multe state membre, prin unirea cărora ia naştere o federaţie, ca subiect unitar şi distinct de drept.

Asociaţiile de state nu sunt forme propriu-zise ale structurii de stat, deoarece nu dau naştere la state noi şi nici nu sunt subiecte distincte de drept. Asociaţiile de state se împart în: a) uniuni personale; b) uniuni reale; c) confederaţii de state.

Caracterele statului român: a) stat naţional; b) stat unitar şi indivizibil; c) stat suveran şi independent; d) stat de drept; e) stat democratic şi social.

Organizarea administrativă a teritoriului reprezintă delimitarea teritoriului unui stat în unităţi administrative, cu scopul realizării unitare a puterii statului.

Unităţile administrativ-teritoriale ale României: în România, teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în: comune, oraşe şi judeţe. **Comuna** este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populaţia din mediul rural unită prin comunitate de interese şi tradiţii. **Oraşul** este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populaţia din mediul urban. **Judeţul** este unitatea administrativ-teritorială de nivel intermediar care are rolul de verigă între unităţile administrativ-teritoriale de bază. Judeţul este alcătuit din oraşe şi comune.

Bibliografie

G. Alexianu, Dreptul constituţional, Ed. Librăriei Socec & Co, 1926, p. 105-116

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 71-89

D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, 5e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 152-190

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 274-331

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 101-184

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 68-134

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 223-234

T. Dragănu, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1992

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 70-96

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 397-479

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 120-148

H. Kelsen, Teoria generală a statului, Tiparul „Oltenia", Bucureşti, 1928

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 62-83

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 1-13; 31-45

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 41-56

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 98-102

E.S. Tănăsescu, Şt. Deaconu, Drept constituţional şi instituţii politice. Caiet de seminarii, ed. a 2-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 76-85

I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 9-25

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 80-111

G. Vrabie, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Team, Iaşi, 1995, p. 92-119

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
Sistemul electoral

Obiectivele de învăţare ale Capitolului VI

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să cunoaşteţi care sunt drepturile electorale;
- să cunoaşteţi conţinutul dreptului de vot;
- să aflaţi istoricul dreptului de vot în România;
- să aflaţi trăsăturile votului;
- să cunoaşteţi conţinutul dreptului de a fi ales;
- să cunoaşteţi care sunt beneficiarii dreptului de a fi ales;
- să cunoaşteţi conţinutul dreptului de a fi ales în Parlamentul European;
- să cunoaşteţi tipurile de sisteme electorale;
- să cunoaşteţi care este procedura organizării şi desfăşurării alegerilor în România.

Secţiunea 1. Drepturile electorale

Drepturile electorale sunt: dreptul de vot şi dreptul de a fi ales.

Drepturile electorale sunt prin excelenţă drepturi exclusiv politice. Aceasta se motivează prin aceea că, prin conţinutul lor, aceste drepturi pot fi exercitate de către persoane numai pentru participarea la guvernare. Într-un stat de drept, democratic şi social, poporul trebuie să aibă ultimul cuvânt de spus. Acest lucru devine realitate prin exercitarea drepturilor electorale de către indivizi. Datorită faptului că aceste drepturi sunt exclusiv politice, intervin o serie de consecinţe juridice în plan naţional. Pe de o parte, aceste drepturi **sunt utilizate numai pentru participarea la guvernare**, iar pe de alta, **aparţin, de obicei, doar cetăţenilor**, nu şi altor categorii de persoane. Rezultă, deci, că străinii şi apatrizii nu au acces la aceste drepturi.

Drepturile electorale reglementate în legislaţia română **sunt dreptul de vot şi dreptul de a fi ales**. Acestea sunt consfinţite ca drepturi electorale fundamentale în art. 36 şi art. 37 din Constituţie şi detaliate prin legile electorale adoptate de Parlament. Aceste drepturi aparţin numai cetăţenilor români care au împlinit vârsta de 18 ani până în ziua alegerilor, inclusiv, cu excepţia debililor sau alienaţilor mintal,

BCUMS / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

a celor puşi sub interdicţie şi a celor care au suferit o condamnare la pierderea drepturilor electorale. Se observă că însuşi constituantul a precizat că drepturile electorale în România aparţin exclusiv cetăţenilor, nu şi altor categorii de persoane.

Dreptul de a alege şi de a fi ales în Parlamentul European.

După revizuirea Constituţiei din 2003 s-a introdus un nou articol ce reglementează dreptul de a alege şi de a fi ales în Parlamentul European. Această prevedere dă posibilitatea ca, în condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii români să aleagă şi să fie aleşi în Parlamentul European. Prin analogie şi în conformitate cu **Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal şi direct** (JO L 278 din 8 octombrie 1976), modificat prin Decizia Consiliului 2002/772/CE, Euratom (JO L 283 din 21 octombrie 2002), Legea română privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European a extins dreptul de a alege şi a fi ales în Parlamentul European şi la **cetăţenii europeni** cu domiciliul sau reşedinţa pe teritoriul României, dacă aceştia îndeplinesc condiţiile legale. Dreptul de a alege reprezentanţii cetăţenilor români în Parlamentul European nu se confundă cu dreptul de vot, întrucât prin dreptul de a alege manifestat la nivel european nu se exercită şi nu se realizează nicio putere de stat, ci cetăţenii europeni (cetăţenii români sau ai altor state membre ale Uniunii Europene), îşi exprimă preferinţele pentru unii sau alţii dintre candidaţii europeni prezenţi în competiţia pentru ocuparea unui loc în cadrul Parlamentului European.

Această situaţie reflectă calitatea României de stat membru al Uniunii Europene. Nu este un drept electoral nou, ci o subcategorie a celor două drepturi electorale din perspectiva calităţii României de membră a Uniunii Europene.

Secţiunea a 2-a. Dreptul de vot

Art. 36 din Constituţia României - Dreptul de vot

(1) Cetăţenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv.

(2) Nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintal, puşi sub interdicţie, şi nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale.

§1. Scurt istoric

Istoricul dreptului de vot în România.

În categoria dreptului de vot intră atât dreptul de a alege, cât şi dreptul de a fi consultat în cadrul referendumului. Există o distincţie între alegere şi votare. În timp ce a alege înseamnă a desemna o autoritate publică, a vota înseamnă a te pronunţa pentru sau împotriva unei reguli sau hotărâri. Astfel, există o sinonimie între votare şi referendum.

În România caracterul universal al votului a fost introdus prin Constituţia de la 1923. Deşi în această Constituţie se prevedea universalitatea votului (art. 64 şi

art. 68 din Constituţia din 1923), textul constituţional prevedea existenţa unor incapacităţi de a participa la vot ce vor fi reglementate prin Legea electorală din 1925. Astfel că prin această lege electorală erau excluşi de la vot femeile şi militarii, precum şi persoanele care nu aveau cetăţenia română. Constituţia română de la 1938 face un pas înapoi în ceea ce priveşte exerciţiul vieţii democratice şi introduce votul pe colegii electorale, deci este înlăturat caracterul universal al votului. Prin Legea electorală din 9 mai 1939 se prevedea că au drept de vot doar cetăţenii români, atât femei, cât şi bărbaţi, care aveau vârsta de cel puţin 30 de ani împliniţi, erau ştiutori de carte şi practicau una din îndeletnicirile prevăzute expres de lege.

Constituţia României din 1948 consfinţeşte pe deplin votul universal prin art. 3 şi 18. Se prevedea că au drept de vot toţi cetăţenii români care au vârsta de cel puţin 18 ani. Nici de această dată nu se prevedea drept de vot pentru cetăţenii străini sau apatrizi. În ceea ce priveşte cetăţenii cu dublă cetăţenie (română şi o altă cetăţenie) nu se prevede nimic deoarece legislaţia din acea perioadă interzicea dubla cetăţenie în România. Caracterul universal al votului se păstrează şi în celelalte Constituţii ale României din 1952 şi 1965, precum şi în Constituţia actuală a statului din 1991.

§2. Situaţia actuală

Dreptul de vot este un drept exclusiv politic.

Dreptul de vot ne indică cine şi în ce condiţii poate alege autorităţile publice reprezentative şi poate fi consultat în cadrul referendumului asupra unei probleme de interes local sau naţional.

Dreptul de vot este reglementat de art. 36 din Constituţie şi de legile electorale ale României. Aceste reglementări prevăd că au drept de vot doar cetăţenii români care au împlinit vârsta de 18 ani, inclusiv în ziua alegerilor. Sunt excluşi, aşadar, de la vot cetăţenii străini şi apatrizii. Nu doar străinii şi apatrizii sunt lipsiţi de exerciţiul drepturilor electorale, ci şi refugiaţii şi azilanţii în România. Având în vedere că legea română privind cetăţenia (Legea nr. 21/1991) dă posibilitatea dublei cetăţenii, interpretarea juridică a textului constituţional referitoare la dreptul de vot este în sensul că şi persoanele cu dublă cetăţenie pot vota atât în alegerile locale, cât şi în alegerile pentru Parlament sau Preşedintele României. Dreptul de vot (inclusiv dreptul de consultare prin referendum) aparţine nu doar cetăţenilor români cu domiciliul în ţară, ci şi cetăţenilor români cu domiciliul în străinătate.

Dreptul de vot este un drept exclusiv politic. Dreptul de vot este unul dintre drepturile electorale fundamentale, iar drepturile electorale sunt prin excelenţă drepturi exclusiv politice. Fiind un drept fundamental, dreptul de vot trebuie să fie, conform art. 20 din Constituţie, interpretat şi aplicat în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte. Din punctul de vedere al compatibilităţii cu actele juridice internaţionale se poate observa că Declaraţia Universală a Drepturilor Omului prevede în art. 21 alin. (3) că „Voinţa poporului trebuie să constituie baza puterii de stat. Această voinţă trebuie să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care să aibă loc în mod periodic

prin sufragiu universal, egal şi exprimat prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului"; Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice prevede în art. 25 că „Orice cetăţean are dreptul şi posibilitatea fără niciuna dintre discriminările la care se referă art. 2 şi fără restricţii nerezonabile: (...) b) de a alege şi de a fi ales în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal şi egal şi cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinţei alegătorilor", iar Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale stipulează la art. 3 din Protocolul nr. 1 că „Înaltele părţi contractante se angajează să organizeze la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiţii care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ". Aşadar, Constituţia României este în acord cu pactele şi tratatele internaţionale, oferind în plus şi o serie de garanţii constituţionale realizării dreptului de vot.

Drept de vot sau drept de a alege?

Din punct de vedere terminologic, textul constituţional se referă la dreptul de vot şi nu la dreptul de a alege. Sensurile celor două noţiuni sunt diferite. Astfel, **dreptul de vot** se referă la posibilitatea cetăţenilor de a participa la viaţa politică a statului, fie prin desemnarea reprezentanţilor lor în autorităţile publice, fie direct, prin pronunţarea în cadrul unui referendum. **Dreptul de a alege** desemnează posibilitatea unei persoane de a opta între mai multe variante, de obicei, între persoane sau partide care se confruntă într-o competiţie electorală. *Stricto sensu*, dreptul de vot semnifică pronunţarea pentru sau împotriva unei decizii, a unei persoane etc. *Lato sensu*, dreptul de vot desemnează atât o opţiune, cât şi o pronunţare a alegătorului, acest drept putând îmbrăca chiar şi forma extremă a protestului sau a votului nul sau alb. În acest articol, constituantul a utilizat noţiunea de drept de vot în sens larg, aceasta şi pentru că terminologia constituţională trebuie să fie pe înţelesul tuturor şi receptată corect de către toţi cetăţenii.

Dreptul de vot reprezintă materializarea exprimării suveranităţii de către popor, suveranitate care, conform art. 2 alin. (1) din Constituţie, este exercitată fie prin organe reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, fie prin referendum.

În categoria dreptului de vot intră atât dreptul de a alege reprezentanţii în autorităţile statului, cât şi dreptul de a fi consultat în cadrul referendumului. Aşa cum există o distincţie între dreptul de vot şi cel de a alege, există şi o distincţie între alegere şi votare. În timp ce „a alege" înseamnă manifestarea preferinţei pentru una din mai multe opţiuni posibile, „a vota" înseamnă participarea la exercitarea puterii statale, prin pronunţarea pentru sau împotriva unei reguli, hotărâri sau persoane. Uneori, poate exista o sinonimie între votare şi referendum.

Sistemul electoral.

Strâns legat de dreptul de vot este **sistemul electoral,** utilizat pentru repartizarea mandatelor obţinute de fiecare formaţiune politică sau candidat în urma votului exercitat de către cetăţeni, căci dreptul de vot nu se exercită în sine şi pentru sine, ci pentru constituirea

unor autorităţi publice în concordanţă cu preferinţele electorale. **Sistemul electoral reprezintă un instrument esenţial pentru alegeri şi pentru o guvernare democratică şi reprezentativă.** Sistemele electorale trebuie să ofere oportunităţi egale pentru toţi cetăţenii de a influenţa politica şi practicile guvernământului.

Dacă **sistemul electoral al reprezentării proporţionale bazat pe un scrutin de listă a fost cel care a condus la desemnarea membrilor Adunării Constituante ce a votat Constituţia din 1991,** după 1995 au apărut tot mai des opinii în sensul că sistemul de vot practicat în România nu mai corespunde realităţilor. Astfel, în anul 2008 a fost schimbată legea electorală utilizându-se pentru alegerile parlamentare din anul 2008 şi din anul 2012 un sistem majoritar mixt, pentru ca la alegerile parlamentare din 2016 să se revină la sistemul reprezentării proporţionale.

O asemenea decizie, de modificare a sistemului electoral, are importante consecinţe în plan politic şi juridic şi ea trebuie tratată cu mult timp înainte de alegeri (cu cel puţin un an înainte, aşa cum prevede Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat în cadrul celei de-a 52-a Reuniuni Plenare la Veneţia in 18-19 octombrie 2002).

Când se doreşte schimbarea unui **sistem electoral,** trebuie avute în vedere câteva premise. În primul rând, trebuie cunoscut faptul că niciun sistem nu este perfect. Ba, mai mult, fiecare sistem are atât avantaje, cât şi dezavantaje. Apoi, un sistem electoral nu este simplu de aplicat şi de înţeles. Fiecare are complexitatea lui matematică şi, din acest punct de vedere, niciodată electoratul nu va fi suficient de pregătit pentru a asimila şi descifra un mod nou de a vota. Înţelegerea vine pe parcurs, după câteva experienţe practice. Desigur, nu este recomandabilă nici „forţarea" electoratului prin trecerea de la o extremă la cealaltă, pe scala sistemelor de vot. Reorientări de acest gen sunt posibile doar prin modificări succesive, graduale ale sistemelor de vot, pentru a se obţine rezultatul dorit. Spunem „rezultatul dorit" pentru că, în definitiv, aceasta este esenţa schimbării sistemului de vot. În toată lumea, modificarea sistemului electoral este o decizie eminamente politică. Orice sistem de vot favorizează o anumită tendinţă politică. Dacă în România se doreşte ajungerea la un sistem politic bipartid, alegerea sistemului de vot trebuie făcută din familia **sistemelor majoritare,** care creează injustiţii electorale recuperate însă prin eficienţa forului legislativ. Dacă, dimpotrivă, se doreşte o reprezentare largă a tuturor partidelor şi curentelor politice, atunci sistemul electoral utilizat trebuie să fie din familia **sistemelor proporţionale.** Dacă, în sfârşit, se doreşte o îmbinare a factorilor de mai sus, există **sisteme mixte** ce pot conduce la acest rezultat.

Totuşi, sistemele politice creează sistemele electorale şi nu invers. Sistemele electorale pot doar sprijini unele tendinţe de schimbare a sistemelor politice, dar, de obicei, ele sunt alese pentru a consolida o anume stare de fapt. Dezbaterea nu este însă chiar simplă, căci analiza sistemelor de vot poate conduce şi la alte întrebări: este necesar un Parlament bicameral? Cu acelaşi statut pentru ambele Camere? Sau este necesar un Parlament monocameral? Caz în care revizuirea Constituţiei devine necesară. Iată, deci, cât de complicate pot fi dezbaterile referitoare la schimbarea sistemului de vot în România.

Titularii dreptului de vot. Dreptul de vot se exercită în vederea desemnării autorităţilor publice reprezentative sau pentru exprimarea poziţiei în cadrul unui referendum. Toţi cei care beneficiază de dreptul de vot formează electoratul sau corpul electoral. **Titularii dreptului de vot în România sunt cetăţenii români**, inclusiv cei cu dublă cetăţenie, care îndeplinesc condiţiile limitativ precizate în textul constituţional.

În acelaşi timp, dreptul de vot are, în principiu, vocaţia universalităţii. Teoretic, **universalitatea votului** presupune ca el să poată fi exercitat de orice membru al **corpului electoral**. Cu toate acestea, în majoritatea statelor, universalitatea votului nu este interpretată în sens strict. La exercitarea directă a puterii de stat nu pot participa cei care nu au sau nu mai posedă maturitatea politică necesară pentru a lua decizii ce afectează viaţa întregii comunităţi. **Incapacităţile electorale** variază în timp şi spaţiu, dar ele sunt o constantă a dreptului de vot. În acelaşi timp, universalitatea votului a însoţit lungul drum istoric al recunoaşterii şi respectării democraţiei, iniţial ca un simplu deziderat şi mai apoi ca o realitate obiectivă, ce beneficiază astăzi de garanţia mai binecunoscută sub denumirea **cliquet arrière retour**, adică imposibilitatea revenirii de la un stadiu mai favorabil al garanţiilor acordate unui drept fundamental la unul precedent, considerat inadecvat.

În delicatul echilibru care trebuie menţinut în cadrul oricărui **stat de drept** între **democraţie** şi **limitarea abuzurilor prin norme juridice**, evoluţia istorică a universalităţii votului a cunoscut ca punct de pornire universalitatea votului masculin, a continuat cu scăderea vârstei minime necesară pentru exercitarea dreptului la vot şi s-a finalizat cu includerea în rândul beneficiarilor acestui drept fundamental a femeilor.

În zilele noastre, la nivelul majorităţii statelor lumii în care puterea se exercită prin mecanisme democratice, se constată o tendinţă generală către asigurarea unei cât mai largi universalităţii votului şi uniformizarea vârstei minime necesară pentru exercitarea sa (18 ani).

§3. Regimul juridic al dreptului de vot. Trăsăturile votului

Trăsăturile votului. **Dreptul de vot este reglementat de art. 36 din Constituţie şi de legile electorale.** Aceste reglementări prevăd că au drept de vot doar cetăţenii români care au împlinit vârsta de 18 ani, inclusiv în ziua alegerilor. Şi persoanele cu dublă cetăţenie beneficiază de dreptul de vot. De asemenea, dreptul de vot aparţine atât cetăţenilor români cu domiciliul în ţară, cât şi cetăţenilor români cu domiciliul în străinătate. Acest lucru reiese din dispoziţiile art. 23 din Legea nr. 208/2015 care prevede că pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare ale României se organizează una sau mai multe secţii de votare pentru alegătorii care au domiciliul în străinătate. În afara secţiilor de votare pot fi organizate, cu acordul guvernului din ţara respectivă, secţii de votare şi în alte

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ IAŞI

localităţi decât cele în care îşi au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare. Alegătorii care au domiciliul sau reşedinţa într-un alt stat decât România îşi exercită dreptul de vot la una din secţiile de votare din acea ţară în care îşi au domiciliul sau reşedinţa. Reşedinţa în străinătate se dovedeşte cu orice document eliberat de autorităţile străine. Aceste prevederi se aplică şi în cazul organizării referendumului, aşa cum reiese din dispoziţiile Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului. Oferind drept de vot tuturor cetăţenilor săi, indiferent de locul în care se află, legea română prevede şi exercitarea votului prin corespondenţă.

Pentru o mai bună înţelegere a regimului juridic al dreptului de vot, art. 36 trebuie interpretat sistematic cu prevederile art. 62 şi art. 81 din Constituţie, referitoare la alegerea Camerelor Parlamentului şi a Preşedintelui României, care prevăd că senatorii, deputaţii şi Preşedintele României sunt aleşi prin „vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat". Prin urmare, **trăsăturile votului în România sunt:**

a) Universalitatea votului, ce nu trebuie înţeleasă în mod absolut. Aşa cum am văzut, constituantul restrânge dreptul de a participa la vot persoanelor care nu au vârsta majoratului sau se află, din diverse motive, sub anumite interdicţii. Astfel, apatrizii, străinii, minorii, incapabilii şi nedemnii sunt excluşi din cadrul corpului electoral. **Incapacităţile electorale** sunt limitativ enumerate de lege. Ele nu pot fi extinse şi la alte situaţii, nici chiar prin modificarea Legii fundamentale, deoarece prin art. 152, Constituţia interzice orice revizuire care ar avea ca efect suprimarea unor drepturi sau garanţii ale unor drepturi fundamentale. **Străinii şi apatrizii nu beneficiază de dreptul de vot** deoarece acesta este un drept exclusiv politic, adică priveşte şi afectează în exclusivitate comunitatea umană constituită în stat. **Minorii sunt excluşi de la exerciţiul dreptului de vot** pentru că participarea la viaţa politică a statului impune, cu necesitate, un anumit grad de maturitate şi de responsabilitate, inclusiv politică. De aceea, unele state, mai conservatoare, consideră uneori că, pentru a participa la guvernarea ţării, este nevoie de o maturitate mai mare decât cea necesară pentru gestionarea propriilor bunuri şi afaceri, astfel că instituie prin lege o vârstă minimă pentru exercitarea dreptului de vot, mai mare decât vârsta majoratului civil. Incapabilii, cea de-a treia categorie de persoane excluse din categoria celor cu drept de vot, sunt **alienaţii şi debilii mintal care, neavând posibilitatea unui discernământ al acţiunilor lor, nu pot vota.** Ultima categorie de persoane care **nu beneficiază de dreptul de vot sunt cei care au suferit anumite condamnări judecătoreşti, inclusiv la pedeapsa complementară a pierderii drepturilor electorale**;

b) Egalitatea votului reprezintă exprimarea principiului egalităţii în drepturi a cetăţenilor, reglementat cu titlu general de art. 4 şi art. 16 din Constituţie. **Egalitatea votului este reflectată atât în numărul de voturi de care dispune un cetăţean, cât şi în ponderea fiecărui vot în desemnarea reprezentanţilor naţiunii.** Astfel, conform legii, fiecare cetăţean are dreptul la un singur vot, iar acest vot are aceeaşi pondere cu a tuturor celorlalte voturi în desemnarea unei autorităţi a statului, indiferent de persoana celui care a exercitat dreptul de vot. Dacă în privinţa desemnării deputaţilor şi senatorilor legea electorală prevede şi o normă de reprezentare (respectiv, alegerea unui deputat la 73.000 de locuitori şi a unui senator la 168.000 de

locuitori), pentru Preşedintele României legea electorală nu prevede nicio normă de reprezentare deoarece alegerea sa se face în funcţie de numărul total al voturilor valabil exprimate raportat la numărul total al alegătorilor înscrişi în listele electorale atât permanente, cât şi speciale.

Cu toate aceste măsuri legale menite să asigure egalitatea votului, trebuie observat că, de-a lungul timpului, au existat situaţii de inegalitate a votului, cum este exemplul votului plural şi al votului multiplu. Votul plural reprezintă posibilitatea unui alegător de a putea dispune de mai multe voturi în aceeaşi circumscripţie electorală, iar votul multiplu reprezintă posibilitatea unui alegător de a putea dispune de mai multe voturi în circumscripţii electorale diferite.

c) Caracterul direct al votului constă în faptul că cetăţenii aleg direct şi personal, fără niciun intermediar sau delegat, reprezentanţii lor în Parlament şi pe şeful statului. Caracterul direct al votului este de esenţa reprezentativităţii democratice moderne, în care cetăţenii îşi exprimă în mod direct opţiunea pentru un anumit candidat propus în alegeri. Caracterul direct al votului face ca la alegeri să poată participa, virtual, întreg corpul electoral. În cazul unui vot indirect, la alegerea efectivă a reprezentanţilor participă un număr mai mic de alegători în funcţie de modul de alegere prevăzut de lege [Spre exemplu, art. 152 alin. (2) din Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019), prevede că „Viceprimarul este ales, prin vot secret, cu majoritate absolută, din rândul membrilor consiliului local, la propunerea primarului sau a consilierilor locali"];

d) Votul secret este una dintre cele mai puternice garanţii ale corectitudinii votului pentru desemnarea reprezentanţilor naţiunii. Secretul votului garantează posibilitatea cetăţenilor de a-şi manifesta liber şi neîngrădit voinţa cu privire la desemnarea unei persoane sau a alteia în funcţiile şi demnităţile publice eligibile. Pentru realizarea secretului votului, legea electorală prevede o serie de garanţii precum: tipărirea buletinului de vot în aşa fel încât să nu se poată observa ştampila pusă de alegător decât în momentul în care se deschide votul; utilizarea unor cabine de vot în care să poată intra o singură persoană; cabinele de vot să fie separate pentru ca alegătorii să nu poată vedea ceea ce votează unul şi celălalt; uniformitatea buletinelor de vot; introducerea personală a buletinului de vot în urna de vot etc. Opus votului secret este **votul public**, folosit în trecut şi criticat pentru că a fost utilizat pentru a influenţa alegătorii, prin diverse mijloace, să voteze pentru anumiţi candidaţi;

e) Votul liber exprimat vizează, pe de o parte, faptul că exprimarea voinţei cetăţenilor în alegeri nu trebuie viciată în niciun fel, iar pe de altă parte, faptul că **votul nu este obligatoriu**. În România, participarea la vot nu este obligatorie pentru niciun fel de alegeri, cetăţenii având opţiunea liberă de a participa sau nu la scrutin. Unele state, precum Brazilia, Grecia sau Belgia, folosesc votul obligatoriu, însă problema cea mai dificilă este stabilirea sancţiunilor în caz de neexercitare a votului. În astfel de state votul devine nu doar un drept, ci şi o obligaţie pentru care este greu de aplicat o sancţiune corpului electoral ce se arată din ce în ce mai puţin interesat de procesul electoral. O problemă diferită o reprezintă influenţarea cetăţenilor în cadrul campaniilor electorale prin intermediul mijloacelor de informare, a afişelor

electorale, a emisiunilor electorale etc. Aceste promisiuni electorale nu sunt de natură a influența caracterul liber exprimat al votului din ziua alegerilor, fiind necesare și utile campaniile de informare pentru educarea electorală a cetățenilor.

Secțiunea a 3-a. Dreptul de a fi ales

Art. 37 din Constituția României – Dreptul de a fi ales

(1) Au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute în art. 16 alin. (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3).

(2) Candidații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele administrației publice locale, vârsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi aleși în Senat și vârsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi aleși în funcția de Președinte al României.

Dreptul de a fi ales este un drept politic.

Ca și dreptul de vot, dreptul de a fi ales este tot un drept electoral fundamental și un drept exclusiv politic. El desemnează posibilitatea unei persoane de a fi aleasă în organele reprezentative ale statului, deci, de a putea îndeplini o demnitate electivă în stat. Dreptul de a fi ales se află în strânsă legătură cu dreptul de vot, astfel că o primă condiție în ceea ce privește dreptul de a fi ales este ca persoana care dorește să fie aleasă să aibă drept de vot. Cum dreptul de vot este un drept ce aparține exclusiv cetățenilor, și dreptul de a fi ales aparține în exclusivitate cetățenilor.

Dreptul de a fi ales al cetățenilor români trebuie corelat cu cel prevăzut de art. 38 din Constituție care dă posibilitatea ca, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români să aleagă și să fie aleși în Parlamentul European. Ca și în cazul dreptului de vot, simpla asemănare terminologică nu înseamnă și identitate de natură juridică. Dreptul de a fi ales din România în Parlamentul European a fost extins de legiuitor și la cetățenii europeni (cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene) care îndeplinesc condițiile legale, deoarece candidații astfel selectați nu exercită nicio putere de stat, ci reprezintă cetățenii UE în cadrul Parlamentului European.

Fiind un drept fundamental, dreptul de a fi ales trebuie să fie, conform art. 20 din Constituție, interpretat și aplicat în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. Reglementarea constituțională este în acord cu dispozițiile Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice care, în art. 25, prevede că „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea fără niciuna dintre discriminările la care se referă art. 2 și fără restricții nerezonabile: a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși; b) de a alege și de a fi ales în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor; c) de a avea acces, în condițiile generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa".

§1. Scurt istoric

Istoricul dreptului de a fi ales în România.

În istoria modernă a statului român, dreptul de a fi ales a aparţinut doar cetăţenilor. Constituţia din 1866 prevedea că, pentru a fi ales în Adunarea deputaţilor, era nevoie ca o persoană să aibă cetăţenia română, obţinută fie prin naştere, fie prin împământenire, să se bucure de toate drepturile civile şi politice, să domicilieze în România şi să aibă vârsta de cel puţin 25 de ani împliniţi (art. 65). Pentru a fi ales în Senat era nevoie ca o persoană să întrunească cumulativ următoarele condiţii: să aibă cetăţenia română obţinută prin naştere sau naturalizare, să se bucure de drepturile civile şi politice, să aibă domiciliul în România, vârsta de cel puţin 40 de ani şi un venit anual de cel puţin 9.400 de lei. Restricţiile cu privire la posibilitatea exercitării dreptului de a fi ales de către străini sau apatrizi se păstrează şi în reglementările constituţionale ulterioare din perioada regalităţii (Constituţia din 1923 şi cea din 1938). Art. 7 din Constituţia din 1923 prevedea că „Numai naturalizarea aseamănă pe străin cu românul, pentru exercitarea drepturilor politice", iar art. 8 reglementa faptul că numai cetăţenii români pot îndeplini funcţii şi demnităţi publice, civile şi militare. Totodată, se prevedea că pentru a fi ales într-o funcţie publică era nevoie de a avea domiciliul în România (art. 4 şi art. 10 din Legea electorală din 9 mai 1939). Aşadar, erau excluşi de la dreptul de a putea candida la funcţii publice elective cetăţenii români cu domiciliul în străinătate.

În perioada 1947-1989, Constituţiile au prevăzut exercitarea dreptului de a fi ales doar în beneficiul persoanelor care aveau numai cetăţenia română, dubla cetăţenie nefiind acceptată de către legislaţia de la acea vreme. Astfel, Legea electorală nr. 9 din 27 septembrie 1952 prevedea în art. 3 şi art. 4 că poate fi ales în funcţia de membru al Marii Adunări Naţionale (Parlamentul ţării) „orice om al muncii, cetăţean al Republicii Populare Române, cu drept de vot, care a împlinit vârsta de 23 de ani".

Aşadar, exercitarea dreptului de a fi ales a aparţinut doar cetăţenilor români şi numai dobândirea cetăţeniei române a permis străinilor sau apatrizilor accesul la exercitarea acestui drept. Cu toate acestea, trebuie precizat şi faptul că reglementările în materie nu au prevăzut niciodată vreo obligaţie în ceea ce priveşte necesitatea trecerii unei perioade de timp de la dobândirea cetăţeniei de către străini sau apatrizi pentru a putea candida la funcţii elective în stat, ci au permis exercitarea dreptului de a fi ales chiar şi imediat după dobândirea cetăţeniei române.

În versiunea din 1991, Constituţia română impunea o vârstă minimă de 35 de ani pentru a putea candida la Senatul României. Revizuirea legii fundamentale din 2003 a redus acest prag la 33 de ani.

BCU "BABEŞ-BOLYAI" UNIVERSITY LIBRARY

§2. Beneficiarii dreptului de a fi ales. Regim juridic

Condiţiile dreptului de a fi ales.

Dreptul de a fi ales este reglementat prin art. 37 din Constituţie şi prin legile electorale în vigoare. Din analiza dispoziţiilor constituţionale rezultă că o persoană poate fi aleasă dacă are drept de vot şi dacă întruneşte condiţiile prevăzute la art. 16 alin. (3) şi art. 40 alin. (3) din Constituţie privitoare la ocuparea funcţiilor şi demnităţilor publice şi la asocierea în partide politice. Adăugarea unor condiţii suplimentare la exigenţele specifice dreptului de vot pentru ca o persoană să poată ocupa funcţii şi demnităţi publice elective a fost motivată de importanţa acestora, de rolul organelor reprezentative în exercitarea puterii suverane a poporului şi de ideea unei reprezentări responsabile şi eficiente, care impune un grad sporit de maturitate politică şi civică.

a) O primă condiţie pentru a beneficia de dreptul de a fi ales este cetăţenia română. Străinii şi apatrizii nu beneficiază de acest drept, ei fiind consideraţi a nu avea legătură permanentă şi stabilă cu statul şi a nu face parte din comunitatea socială ce stă la baza uniunii politice statale. Anterior revizuirii din 2003 a Constituţiei, art. 16 prevedea că „funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară". Astfel, erau în imposibilitatea de a candida la funcţii publice cetăţenii români cu dublă sau multiplă cetăţenie. Jurisprudenţa Curţii Constituţionale de până la acea dată confirmase această interpretare, stabilind că „aceste condiţii, ce privesc cetăţenia română exclusivă şi domiciliul în ţară, sunt condiţii de eligibilitate a unei persoane într-o anumită funcţie sau demnitate publică, iar nu condiţii de compatibilitate. În cadrul procedurii electorale, verificarea respectării acestor condiţii se face la momentul depunerii candidaturilor. Declaraţia de acceptare a candidaturii reprezintă manifestarea de voinţă a persoanei de a-şi exercita dreptul de a fi ales şi, de aceea, la acest moment trebuie verificată îndeplinirea acestor condiţii. De asemenea, este necesară o perioadă până la data alegerilor şi pentru a da posibilitatea instanţelor de a se pronunţa asupra contestaţiilor privind candidaţii care se consideră că nu îndeplinesc condiţiile constituţionale şi legale pentru a fi aleşi. De altfel, când legiuitorul constituant a dorit să stabilească o altă dată la care să fie îndeplinite anumite condiţii, a prevăzut ca data alegerilor să fie momentul când trebuie îndeplinită condiţia de vârstă din partea unei persoane pentru a putea fi aleasă (...). Rezultă de aici că, pe de o parte, fiecare cetăţean are dreptul de a fi ales în organele de conducere ale ţării sale, iar, pe de altă parte, acest drept poate fi supus anumitor restricţii rezonabile" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 70/2002). Ulterior, având în vedere şi aderarea României la Uniunea Europeană, condiţia exclusivităţii cetăţeniei române pentru ocuparea unor funcţii şi demnităţi publice a fost eliminată din textul constituţional, interpretarea generală fiind aceea că atât cetăţenii români cu o singură cetăţenie, cât şi cei cu dublă sau multiplă cetăţenie pot beneficia de dreptul de a fi aleşi;

b) O a doua condiţie pentru a putea fi ales este domicilierea în România. Condiţia domiciliului pe teritoriul ţării unde candidează o persoană se practică în majoritatea sistemelor constituţionale, ea reprezentând, alături de cetăţenie, o garanţie a ataşamentului persoanei faţă de ţara la guvernarea căreia participă ca

demnitar sau funcţionar public. De altfel, ar fi şi dificil de imaginat exercitarea efectivă şi în condiţii de eficienţă a unei funcţii sau demnităţi publice de către o persoană care, datorită domiciliului său, în majoritatea timpului, se află în afara teritoriului naţional;

c) A treia condiţie este ca persoanele ce doresc să candideze pentru o funcţie electivă să aibă drept de vot. Persoanele care nu au drept de vot nu beneficiază nici de dreptul de a fi alese, fiindcă cele două drepturi electorale sunt în strânsă corelaţie, având unele simetrii de reglementare;

d) A patra condiţie constă în posibilitatea exercitării dreptului de asociere în partide politice. Conform art. 40 din Constituţie, nu pot face parte din partide politice judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică. Ineligibilitatea vizează categoriile de persoane enumerate limitativ doar pe perioada cât îndeplinesc respectivele funcţii;

e) Ultima condiţie privind dreptul de a fi ales este dată de vârsta minimă necesară pentru a candida. Aceasta diferă în funcţie de tipul demnităţii pentru care se depune candidatura, astfel că pentru a putea fi ales în Camera Deputaţilor, vârsta minimă este de 23 de ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv; pentru a putea fi ales în Senat, vârsta minimă este de 33 de ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv; iar pentru a fi ales Preşedinte al României vârsta minimă este de 35 de ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv. Explicaţia acestor limite se regăseşte în importanţa obligaţiilor pe care şi le asumă o persoană în fiecare astfel de demnitate publică, în maturitatea de care trebuie să dea dovadă în gestionarea problemelor statului şi în credibilitatea şi experienţa pe care candidaţii trebuie să o arate alegătorilor pentru ca aceştia să investească încredere şi speranţe în viitorii lor reprezentanţi.

Regimul incompatibilităţilor.

În examinarea tuturor acestor condiţii este necesar să se facă distincţia între condiţii de eligibilitate şi incompatibilităţi. **Condiţiile de eligibilitate** se cer a fi îndeplinite până în ziua alegerilor. **Incompatibilităţile** nu sunt condiţii de eligibilitate şi înlăturarea lor depinde de voinţa celui ales, care poate opta, chiar şi după alegeri, pentru una din cele două calităţi incompatibile. De exemplu, ineligibilitatea legată de deţinerea anumitor funcţii sau demnităţi publice este legată mai mult de ideea de incompatibilitate, deoarece nu poţi îndeplini o funcţie publică de înaltă responsabilitate fiind, în acelaşi timp, şi angrenat politic pentru o funcţie de reprezentare. Cumularea celor două calităţi, de funcţionar al statului şi de candidat într-o funcţie electivă ar putea duce la utilizarea primei funcţii pentru obţinerea celei de-a doua. În acest sens este şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale care, analizând interdicţia depunerii candidaturii pentru prefecţi, subprefecţi şi conducătorii serviciilor publice ale ministerelor şi celorlalte autorităţi guvernamentale descentralizate, exclusiv în unităţile administrativ-teritoriale în care îşi exercită sau şi-au exercitat funcţiile în ultimele 6 luni anterioare datei alegerilor, a stabilit că „Limitarea dreptului de a candida pentru aceste persoane este conformă cu prevederile art. 53 din Constituţie, întrucât ar fi contrar moralei publice, în general, şi

deontologiei electorale, în special, ca o anumită categorie de persoane – ce în virtutea funcţiei publice pe care o exercită ar putea avea o însemnată influenţă asupra opţiunilor electorale – să candideze în alegeri chiar în unităţile administrativ-teritoriale în care îşi desfăşoară activitatea. În aceste condiţii, egalitatea de şanse a candidaţilor pentru alegerea de deputaţi şi senatori ar fi serios compromisă. Mai mult, unele din funcţiile pentru care se instituie această limitare presupun implicarea, directă a celor care le ocupă în procesul organizării şi desfăşurării alegerilor cum ar fi, spre pildă, cea de prefect. Este de remarcat, de asemenea, că această limitare priveşte exclusiv exerciţiul dreptului de a depune candidaturi în circumscripţia electorală în care persoanele respective se bucură de ascendentul funcţiei. Aşadar, ele pot candida în orice altă circumscripţie din ţară, ceea ce corespunde pe deplin cu prevederile art. 53 alin. (2) din Constituţie, potrivit cu care restrângerea exercitării unui drept trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge însăşi existenţa dreptului vizat" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 2/1992).

Din analiza coroborată a dispoziţiilor Legilor electorale nr. 115/2015, nr. 370/2004, nr. 33/2007 şi nr. 208/2015 şi a exigenţelor enumerate mai sus, rezultă o posibilă **clasificare a condiţiilor ce trebuie îndeplinite de candidaţi pentru a putea fi aleşi în: a) condiţii de fond şi b) condiţii de formă.**

a) Condiţiile de fond sunt enumerate în art. 16, art. 37 şi art. 40 din Constituţie, precum şi în legile electorale. Astfel, au dreptul de a fi aleşi în funcţii publice cetăţenii români cu drept de vot care au domiciliul în ţară şi care îndeplinesc cumulativ următoarele condiţii: 1) să nu fi pierdut drepturile electorale ca urmare a unei condamnări judecătoreşti definitive; 2) să nu fie debili sau alienaţi mintal ori puşi sub interdicţie; 3) să aibă vârsta minimă de 35 de ani pentru a fi ales Preşedinte al României, 33 de ani pentru a fi ales senator şi 23 de ani pentru celelalte funcţii elective; 4) să nu aibă interdicţia de a se asocia în partide politice. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a stabilit că „Una dintre condiţiile prevăzute de art. 37 alin. (1) din Constituţie, republicată, pentru dreptul fundamental de a fi ales este corelată cu dreptul de asociere. Din coroborarea dispoziţiilor art. 37 alin. (1) şi ale art. 40 alin. (3) din Constituţie, republicată, rezultă în mod clar că dreptul de a fi ales este interzis judecătorilor Curţii Constituţionale, avocaţilor poporului, magistraţilor, membrilor activi ai armatei, poliţiştilor şi altor categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică, care nu pot face parte din partide politice" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 339/2004).

b) În privinţa exigenţelor de formă, legile electorale precizează condiţiile în care o persoană poate candida, din partea unui partid politic sau alianţă politică sau în calitate de independent. Astfel, candidaturile sunt acceptate numai dacă există declaraţia de acceptare din partea persoanei propuse şi dacă există o declaraţie pe proprie răspundere că persoana care candidează nu a fost colaborator al securităţii.

Secţiunea a 4-a. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European

Art. 38 din Constituţia României – Dreptul de a fi ales în Parlamentul European

În condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii români au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European.

§1. Condiţiile aderării României la Uniunea Europeană

Alegerea europarlamentarilor români.

Art. 38 a fost introdus la revizuirea constituţională din anul 2003, în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană. Potrivit art. 24 din Tratatul de aderare (Actul privind condiţiile de aderare a Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană), prin derogare de la numărul maxim de membri ai Parlamentului European, prevăzut de art. 189 alin. (2) din Tratatul CE şi în art. 107 alin. (2) din Tratatul CEEA, pentru a ţine seama de aderarea României, numărul de membri ai Parlamentului European s-a majorat cu 35 de membri, corespunzător perioadei dintre data aderării şi începutul legislaturii 2009-2014 a Parlamentului European. Astfel, României i-a revenit un număr de 35 de locuri în Parlamentul European pentru perioada 2007-2009. Acelaşi art. 24 prevedea că România trebuie să organizeze alegeri pentru Parlamentul European înainte de 31 decembrie 2007, pentru cele 35 de mandate parlamentare ce i-au fost atribuite, în conformitate cu dispoziţiile Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European.

România nu a organizat alegeri pentru Parlamentul European înainte de data aderării la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2007) şi a aplicat o derogare prevăzută în Tratatul de aderare. Aceasta dispunea că, prin derogare de la dispoziţiile art. 190 alin. (1) din Tratatul CE şi ale art. 108 alin. (1) din Tratatul CEEA, în cazul în care alegerile sunt organizate după data aderării, membrii Parlamentului European care reprezintă România pot fi desemnaţi de Parlamentul României în conformitate cu o procedură internă proprie pentru un mandat care cuprinde perioada dintre data aderării şi data alegerilor. Aşadar, până la organizarea primelor alegeri europarlamentare, reprezentanţii români în Parlamentul European nu au fost aleşi de cetăţeni, ci au fost numiţi de Parlamentul României. Astfel, parlamentarii observatori care şi-au început activitatea la 26 septembrie 2005 au avut, după 1 ianuarie 2007, statut de membru al Parlamentului European (cu toate drepturile aferente, inclusiv cel de vot), până în noiembrie 2007, când primii români aleşi în Parlamentul European au fost desemnaţi prin votul direct al cetăţenilor.

În legislatura 2009-2014 a Parlamentului European, România a avut un număr de 33 de europarlamentari, în legislatura 2014-2019 a avut 31 de europarlamentari, iar în legislatura 2019-2024 are 33 de europarlamentari. Modalitatea de desemnare a acestora este prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în baza unui scrutin de listă, conform Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European.

§2. Terminologie. Natura juridică a drepturilor electorale la nivelul Uniunii Europene

Uniunea Europeană. Dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales în Parlamentul European trebuie analizate şi interpretate juridic în corelaţie cu Titlul VI din Constituţia revizuită, referitor la integrarea euroatlantică. Aşa cum se precizează în art. 148 din Constituţie, aderarea României la Uniunea Europeană se realizează în scopul transferării unor atribuţii către instituţiile comunitare, precum şi al exercitării în comun cu celelalte state membre a competenţelor prevăzute în tratatele constitutive ale Uniunii Europene. Acest transfer la nivel supranaţional al unor atribuţii, până acum proprii doar suveranităţii României, nu este posibil în absenţa unui control exercitat de statul român, numai că nu singur, ci împreună cu toţi ceilalţi membri ai Uniunii Europene. La nivelul Uniunii Europene nu există decât un singur instrument de control democratic, în cadrul căruia se manifestă pe picior de egalitate reprezentanţi ai tuturor cetăţenilor UE, iar acesta este Parlamentul European.

Organizaţia suprastatală cu personalitate juridică, care este astăzi Uniunea Europeană, a dispus încă de la început de o instituţie numită Parlament, desemnată într-un mod asemănător cu cel în care sunt desemnate adunările reprezentative de la nivelul statelor, dar care nu a avut şi aceleaşi tipuri de competenţe. Dotat la început numai cu un rol consultativ, în urma unei lente evoluţii, aflată încă în plin proces de desfăşurare, Parlamentul European a reuşit să se impună în ansamblul instituţiilor europene şi să dobândească tot mai multe competenţe decizionale, până la a deveni un autentic co-legislator, cel mai adesea împreună cu Consiliul Uniunii. Prin poziţia pe care o deţine în ansamblul instituţiilor Uniunii Europene, Parlamentul poate contribui la exercitarea în comun a unor competenţe, altă dată specifice suveranităţii statelor membre. Prin urmare, desemnarea reprezentanţilor cetăţenilor români în acest for reprezentativ ar putea avea şi semnificaţia unei forme de exercitare a puterii de stat, în măsura în care prin intermediul Parlamentului European sunt afectate şi atribuţiile statului român transferate instituţiilor comunitare. Numai că trebuie precizat şi faptul că Parlamentul European nu este singura şi nici pe departe cea mai importantă instituţie cu competenţe decizionale în cadrul Uniunii Europene. Astfel de instituţii sunt, prin excelenţă, Consiliul şi Comisia, iar desemnarea lor nu implică niciun mecanism democratic. Prin urmare, dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales în Parlamentul European, aşa cum sunt ele reglementate în art. 38 din Constituţia revizuită, nu pot avea semnificaţia unei reale participări a cetăţenilor români la exercitarea puterii de stat, nici chiar în ceea ce priveşte atribuţiile transferate către instituţiile UE sau competenţele decizionale exercitate în comun cu celelalte state membre şi aceasta pentru că Parlamentul European nu beneficiază decât de un caracter democratic în privinţa desemnării membrilor săi, fără a avea şi rolul de unic legiuitor. Astfel, noile drepturi electorale fundamentale ale cetăţenilor români le conferă acestora posibilitatea de a-şi exprima preferinţele şi a participa la reprezentarea cetăţenilor în cadrul unei organizaţii supranaţionale, fără a le conferi şi

posibilitatea de a exercita direct vreo putere de stat. Ele nu sunt drepturi exclusiv politice, în sensul primar şi tradiţional al termenului, căci nu semnifică participarea la un proces decizional care să afecteze comunitatea umană constituită în uniunea politică reprezentată de statul modern, ci permit participarea la un proces electoral menit să desemneze un organ reprezentativ la nivel european, care, eventual, în viitor şi în mod limitat, ar putea influenţa exercitarea puterii de stat în România.

După cum se poate constata, din punct de vedere terminologic, constituantul român a ţinut seama de denumirea utilizată în dreptul Uniunii Europene pentru a desemna aceste drepturi electorale (dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales) şi nu de cea uzitată în textul în vigoare al Constituţiei (dreptul de vot şi dreptul de a fi ales). Diferenţa terminologică se explică, desigur, şi prin diferenţa de natură juridică dintre dreptul de vot pentru autorităţile reprezentative naţionale şi cel de a alege membrii unei adunări reprezentative la nivel supranaţional.

§3. Dreptul de a alege membrii Parlamentului European

Procedura alegerii europarlamentarilor.

Conform Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European şi Legii nr. 33/2007 privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European, **membrii Parlamentului European din România se aleg pe bază de scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporţionale, şi pe bază de candidaturi independente.** Pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, teritoriul României se constituie într-o singură circumscripţie electorală.

Dezvoltând direct dispoziţiile Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European, legea internă cu privire la alegerile pentru Parlamentul European prevede că „cetăţenii statelor membre ale Uniunii Europene, în sensul art. 17 alin. (1) din Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, care au reşedinţa sau domiciliul pe teritoriul României, au dreptul de a alege şi de a fi aleşi ca membri din România în Parlamentul European în aceleaşi condiţii ca şi cetăţenii români, sub rezerva îndeplinirii cerinţelor legale". Pe cale de interpretare, **condiţiile necesare pentru exercitarea dreptului de a alege în România se aplică, prin analogie şi cu privire la dreptul de a alege în Parlamentul European, atât în privinţa cetăţenilor români, cât şi a cetăţenilor europeni cu domiciliul sau reşedinţa în România.** Astfel, cetăţenii români care au vârsta de 18 ani, împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv, au dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European, iar cetăţenii europeni care au domiciliul sau reşedinţa în România şi au împlinit vârsta de 18 ani până în ziua alegerilor inclusiv pot alege membri din România în Parlamentul European dacă îndeplinesc condiţiile legii. Nu au drept de vot debilii şi alienaţii mintal puşi sub interdicţie şi persoanele care, până în ziua alegerilor, inclusiv, sunt condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European alegătorii naţionali şi europeni au dreptul la un singur vot. Se asigură astfel egalitatea votului în cadrul alegerilor europene organizate în România, dar principiul egalităţii votului priveşte alegerile pentru Parlamentul European în ansamblul lor şi impune obligaţia, pentru fiecare cetăţean european, indiferent de statul membru al Uniunii Europene unde îşi are domiciliul sau reşedinţa, de a participa o singură dată la procesul electoral european pentru desemnarea aceleiaşi instituţii. Prin urmare, în cazul în care Autoritatea Electorală Permanentă este informată de faptul că un cetăţean român, care are reşedinţa sau domiciliul în alt stat membru al Uniunii Europene, este înscris pe listele electorale în vederea exercitării dreptului de vot în acel stat, va proceda la verificările necesare şi va înştiinţa primarul localităţii de domiciliu sau de reşedinţă, după caz, ori autoritatea competentă din acel stat, pentru ca cetăţeanul respectiv să îşi exercite dreptul de vot o singură dată în cadrul alegerilor europene. Simetric, Autoritatea Electorală Permanentă are obligaţia de a informa instituţiile cu responsabilităţi similare din statul membru al Uniunii Europene al cărui cetăţean a fost înscris în listele electorale din România cu privire la posibilitatea acestuia de a exercita dreptul de a alege membri în Parlamentul European în România.

Alegătorii sunt înscrişi în **liste electorale permanente, suplimentare şi speciale.** Astfel, alegătorii naţionali sunt înscrişi în listele electorale permanente; alegătorii europeni care îndeplinesc condiţiile legii sunt înscrişi, la cerere, în lista electorală specială de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în care au reşedinţa sau domiciliul; alegătorii naţionali care, în ziua votării, la secţia de votare unde ar trebui să fie arondaţi conform domiciliului, constată că sunt omişi de pe copia listei electorale permanente vor fi înscrişi în lista electorală suplimentară de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, în baza documentului de identitate, iar alegătorii naţionali sau europeni care îşi exercită dreptul de vot la alte secţii de votare decât cea în care sunt arondaţi conform domiciliului se înscriu în lista electorală suplimentară de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, în baza documentului de identitate, dacă în ziua votării se află în altă localitate decât cea de domiciliu sau dacă îşi exercită atribuţiile la secţia de votare respectivă.

Alegătorii europeni îşi pot exercita dreptul de vot în baza unei dovezi eliberate de Autoritatea Electorală Permanentă şi a unui document de identitate. În vederea obţinerii acestei dovezi, alegătorul european va depune cu cel puţin 60 de zile înaintea zilei votării o cerere la primarul unităţii administrativ-teritoriale în care îşi are domiciliul/reşedinţa, însoţită de o copie a unui document de identitate. Cererea se transmite de către primar Autorităţii Electorale Permanente, iar în cazul în care alegătorul comunitar îndeplineşte condiţiile prevăzute de lege, Autoritatea Electorală Permanentă comunică primarului unităţii administrativ-teritoriale o dovadă pe baza căreia solicitantul îşi poate exercita dreptul de a alege membrii din România în Parlamentul European. În baza dovezii şi a unui document de identitate, alegătorul european îşi va putea exercita dreptul de vot şi la altă secţie de votare decât cea de domiciliu/reşedinţă, urmând a fi înscris în lista electorală suplimentară de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare.

§4. Dreptul de a fi ales membru al Parlamentului European

Condiţiile alegerii ca europarlamentar. **Cetăţenii români care au drept de vot şi au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 23 de ani, au dreptul de a fi aleşi în Parlamentul European.** Urmare firească a caracterului supranaţional al Parlamentului European, au dreptul de a candida şi cetăţenii români care au domiciliul sau reşedinţa în statele membre UE şi beneficiază de dreptul de vot. Prin asimilare cu condiţiile de eligibilitate din dreptul intern, cetăţenii români care fac parte din următoarele categorii: judecători ai Curţii Constituţionale, avocaţi ai poporului, magistraţi, membri activi ai armatei, poliţişti şi alte categorii de funcţionari publici, inclusiv cei cu statut special, stabilite prin lege organică, nu pot fi aleşi ca membri din România în Parlamentul European. Persoanele care fac parte din categorii similare celor prevăzute mai sus în statele ai căror cetăţeni sunt, nu pot fi alese ca membri din România în Parlamentul European.

Eligibilitatea candidaţilor cetăţeni români este supusă şi condiţiei suplimentare a unicităţii candidaturii pentru acelaşi proces electoral. În cazul în care Autoritatea Electorală Permanentă este informată de faptul că un cetăţean român, care are reşedinţa sau domiciliul în alt stat membru al Uniunii Europene, şi-a înregistrat candidatura pentru obţinerea unui mandat de parlamentar european în acel stat, aceasta face verificările necesare şi înştiinţează Biroul Electoral Central pentru ca cetăţeanul respectiv să nu îşi înregistreze propunerea de candidatură decât o singură dată în cadrul aceloraşi alegeri.

Pentru a-şi exercita dreptul de a fi aleasă ca membru din România în Parlamentul European pe listele unui partid politic, ale unei organizaţii a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, unei alianţe politice, alianţe electorale ori ca independent, **o persoană eligibilă comunitar este obligată ca, pe lângă actele necesare candidaţilor care sunt cetăţeni români, să prezinte Biroului Electoral Central documente care să ateste identitatea**, precum şi o declaraţie pe propria răspundere, care trebuie să cuprindă următoarele precizări: a) numele şi prenumele, data naşterii, cetăţenia şi domiciliul/reşedinţa de pe teritoriul României; b) localitatea sau circumscripţia electorală, după caz, în statul membru de origine, pe ale cărei liste electorale este înscris; c) menţiunea că nu candidează pentru obţinerea unui mandat de parlamentar european în alt stat membru al Uniunii Europene.

Persoanele eligibile comunitar care candidează în cadrul alegerii membrilor din România în Parlamentul European trebuie să prezinte, odată cu propunerea de candidatură, un certificat în traducere oficială, eliberat de autoritatea competentă din statul al cărui cetăţean este, care să ateste că nu a fost lipsit de dreptul de a fi ales în acel stat printr-o hotărâre judecătorească definitivă. În caz contrar, Biroul Electoral Central respinge prin hotărâre, în 24 de ore de la depunere, propunerile de candidaturi care nu sunt însoţite de certificatul respectiv.

Listele de candidaţi pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe. Numărul de candidaţi de pe fiecare listă poate fi cu maximum 10 mai mare decât numărul mandatelor repartizate României în Parlamentul European.

Pentru a fi înregistrate la Biroul Electoral Central, listele de candidaţi propuse de partidele politice, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, alianţele politice sau alianţele electorale trebuie însoţite de o listă cuprinzând cel puţin 200.000 de alegători care susţin candidatura partidului politic, organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, alianţelor politice sau alianţei electorale respective pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European. Susţinătorii unei astfel de liste pot fi nu doar cetăţeni români, ci şi cetăţeni ai unui alt stat membru al Uniunii Europene cărora nu le sunt interzise drepturile electorale. Un alegător poate semna pe o singură listă de susţinători.

Fiecare partid politic, organizaţie a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, alianţă politică sau alianţă electorală care participă la alegerile pentru Parlamentul European poate depune numai o singură listă de candidaţi, la nivel naţional.

Candidatul independent poate participa la alegeri individual dacă este susţinut de cel puţin 100.000 de alegători. În mod similar, susţinătorii candidatului independent pot fi atât cetăţeni români, cât şi cetăţeni ai unui alt stat membru al Uniunii Europene.

Nu se pot depune liste de candidaţi independenţi şi nici nu se admit candidaturi independente pe listele de candidaţi depuse de partidele politice, alianţele politice sau alianţele electorale. Candidaturile depuse pe mai multe liste de candidaţi sunt nule de drept, iar nulitatea se constată prin hotărâre a Biroului Electoral Central.

În ceea ce priveşte finanţarea campaniei electorale pentru alegerea membrilor în Parlamentul European, regulile privind finanţarea campaniei electorale pentru parlamentul naţional, stabilite conform Legii nr. 334/2006 privind finanţarea activităţii partidelor politice şi a campaniilor electorale, se aplică în mod corespunzător şi campaniei pentru alegerile europarlamentare.

§5. Incompatibilităţi ale mandatului de parlamentar european

Incompatibilităţile mandatului de europarlamentar.

În urma unor modificări din anul 2002 ale Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, **este interzis, cu începere din anul 2004, cumulul mandatului de parlamentar european cu cel de parlamentar naţional.** Astfel, calitatea de membru al Parlamentului European este incompatibilă cu calitatea de deputat sau senator în Parlamentul României, de membru al Guvernului României şi cu orice altă funcţie publică de autoritate sau cu funcţii echivalente din statele membre ale Uniunii Europene. Prin funcţii publice de autoritate, incompatibile cu calitatea de europarlamentar, se înţeleg funcţiile din administraţia publică asimilate celor de ministru, funcţiile de secretar de stat, subsecretar de stat şi funcţiile asimilate

celor de secretar de stat şi subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcţiile din Administraţia Prezidenţială, din aparatul de lucru al Parlamentului şi al Guvernului, funcţiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorităţi şi instituţii publice, funcţiile de consilieri locali şi consilieri judeţeni, de prefecţi şi subprefecţi şi celelalte funcţii de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcţiile de primar, viceprimar şi secretar ai unităţilor administrativ-teritoriale, funcţiile de conducere şi execuţie din serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi celorlalte organe din unităţile administrativ-teritoriale şi din aparatul propriu şi serviciile publice ale consiliilor judeţene şi consiliilor locale, precum şi funcţiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le deţin să candideze în alegeri.

Calitatea de parlamentar european este, de asemenea, incompatibilă cu: a) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv bănci sau alte instituţii de credit, societăţi de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţii publice; b) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale prevăzute mai sus; c) funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute anterior; d) funcţia de manager sau membru al consiliilor de administraţie ale regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale; e) calitatea de comerciant persoană fizică; f) calitatea de membru al unui grup de interes economic; g) o funcţie publică încredinţată de un stat străin, cu excepţia acelor funcţii prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte.

În termen de 30 de zile de la data validării rezultatului alegerilor pentru Parlamentul European, persoanele aflate în situaţia de incompatibilitate trebuie să opteze între mandatul de parlamentar european şi funcţia care generează incompatibilitatea, demisionând din una dintre aceste funcţii. După expirarea termenului de 30 de zile, dacă starea de incompatibilitate continuă să existe, persoanele aflate în situaţia de incompatibilitate sunt considerate demisionate din funcţia de parlamentar european.

În cazul României, s-a făcut o derogare de la **legislaţia Uniunii Europene**, astfel că, în intervalul de la data aderării la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2007) şi data limită pentru organizarea alegerilor pentru Parlamentul European (31 decembrie 2007), reprezentanţii României în Parlamentul European au fost persoane ce au deţinut şi mandatul de parlamentar în Parlamentul României.

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 5-a. Tipuri de sisteme electorale

Criterii de clasificare						
După modul de distribuire a mandatelor			**După modul de propunere a candidaturilor**			
sistem majoritar	sistem al reprezentării proporţionale	sisteme mixte	scrutin uninominal		scrutin de listă	
			cu un tur	cu două tururi	cu un tur	cu două tururi

§1. Sistemul majoritar

1.1. Scrutinul uninominal în unul sau două tururi

Avantajele scrutinului uninominal.

Este acel scrutin în care, pentru fiecare circumscripţie, există un singur mandat pus în joc şi fiecare alegător dispune de un singur vot. Este declarat ales cel care întruneşte cel mai mare număr de voturi dintre candidaţi. Este un sistem relativ simplu, deoarece lupta politică se dă între mai mulţi competitori, individual, în circumscripţii electorale mici, având câştig de cauză cel care are o aderenţă politică mai mare în circumscripţia electorală respectivă şi care obţine cele mai multe voturi. Acest sistem are atât avantaje, cât şi dezavantaje. **Printre avantajele acestui sistem se numără:**

a) asigură cea mai strânsă legătură între cel ales şi alegător. Alegătorul este cel care, înainte de alegere, face o analiză a capacităţii celui care candidează, desemnându-l sau nu ca reprezentant în cadrul Parlamentului. Candidatul este mult mai bine cunoscut de către alegător, iar alegătorul are posibilitatea votării unui candidat sau altul în funcţie de opţiunea sa. Alegătorul nu este obligat să aleagă un reprezentant pe care nu şi-l doreşte;

b) este un sistem simplu şi presupune o înţelegere mai bună a procesului electoral din partea cetăţenilor. În cadrul acestui sistem o circumscripţie electorală desemnează un singur reprezentant, toate operaţiunile de alegere se desfăşoară la nivelul circumscripţiei electorale, rolul alegătorilor fiind mult mai mare în desemnarea reprezentanţilor săi;

c) la nivel naţional se asigură o majoritate parlamentară stabilă, deoarece acest tip de scrutin se utilizează în ţările care au un sistem bipartid;

d) sunt evitate cazurile de coaliţii şi coalizări de mai multe partide în vederea realizării unei coaliţii majoritare la guvernare şi, totodată, nu mai există „lupte" politice în cadrul coaliţiilor de guvernământ;

e) asigură o mai bună cunoaştere de către alegător a celui ales;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

f) cel ales îşi poate susţine mai uşor ideile şi programul său lansat în campania electorală. El nu mai are de luptat şi cu ideile celor din partid care, în cazul scrutinului de listă, l-au inclus pe lista aleşilor, impunându-i o anumită linie;

g) este un sistem care avantajează partidele mari. Acestea se întâmplă doar în democraţiile bipartide. În democraţiile pluripartide, avantajează partidele mici care la nivel local sunt bine reprezentate prin lideri locali foarte puternici şi bine cunoscuţi de către electorat. Acest sistem ar putea avantaja candidaţii independenţi, dar aceştia, ajunşi în Parlament, ar fi lipsiţi de un sprijin puternic din partea colegilor săi pentru programul propus şi fiecare din candidaţi ar încerca să-şi impună propriul program pentru a creşte în ochii electoratului care l-a ales. În asemenea condiţii ar scădea rolul partidelor politice în viaţa politică a unui stat, locul lor fiind luat de independenţi care ar face politica unor grupuri restrânse de cetăţeni ai circumscripţiei de unde provine acel parlamentar;

h) este un mijloc de combatere a absenteismului electoral. La nivel local, prin depunerea unor candidaturi de persoane cunoscute de către alegători, s-ar realiza o mai mare prezenţă din partea cetăţenilor la urnele de vot, deoarece ar fi interesaţi mai mult ca cel pe care îl doresc să-i reprezinte. În majoritatea statelor lumii, prezenţa alegătorilor la urnele de vot este mai mare în cazul alegerilor locale şi mai scăzută în cazul alegerilor generale prezidenţiale sau parlamentare. Explicaţia este aceea că pe cetăţean îl interesează mai mult alegerea celui de care depinde bunul mers al lucrurilor în circumscripţia sa (municipiu, oraş, comună) decât de alegerea celor de la conducerea statului care, oricum, le sunt mai îndepărtaţi. Deci, se pune accent mai mare pe legătura strânsă care se realizează între ales şi alegători.

Dezavantajele scrutinului uninominal. Scrutinul uninominal are şi dezavantaje. **Ca dezavantaje, putem enumera** următoarele:

a) nu corespunde pluralismului politic. În cazul în care avem mai multe partide, scrutinul uninominal ar putea duce la situaţia în care în Parlament să ajungă membri ai mai multor partide şi să nu se poată ajunge la o înţelegere cu privire la programul de guvernare. Mai mult, Parlamentul ar fi lipsit de o majoritate parlamentară care să impună un program de guvernare;

b) se estompează caracterul politic al Parlamentului. Parlamentul rezultat ca urmare a scrutinului uninominal devine mai mult un corp de elite (locale sau regionale);

c) poate dezavantaja unele partide care, chiar dacă sunt puternice, voturile lor sunt concentrate în anumite fiefuri. De aceea, este mult mai bine să ai un uşor avantaj în mai multe circumscripţii decât un avantaj mare în doar câteva circumscripţii;

d) se pierd voturi ca urmare a aplicării acestui sistem, deoarece în urma alegerilor pe bază de scrutin uninominal iese învingător cel care a obţinut cele mai multe voturi. Câştigătorul va lua tot iar ceilalţi, indiferent de procentajul obţinut, nu vor obţine nimic;

e) conduce la multiplicarea numărului circumscripţiilor electorale în funcţie de numărul de locuri în dispută. Sporesc astfel cheltuielile statului cu organizarea alegerilor şi cu desfăşurarea activităţii cabinetelor parlamentare în teritoriu;

f) implică cheltuieli mai mari din partea candidaţilor pentru susţinerea campaniei electorale. Acest lucru îi favorizează pe cei ce pot suporta astfel de cheltuieli;

g) sprijină tendinţa de centralizare.

Scrutinul uninominal cu un tur sau două tururi.

Scrutinul uninominal, ca modalitate a sistemului majoritar, poate fi cu un tur sau cu două tururi de scrutin. În cazul scrutinului cu un tur este desemnat ales cel care a obţinut cele mai multe voturi (majoritate simplă), indiferent de majoritatea obţinută în alegeri. Acest tip de scrutin s-a practicat, în special, la sfârşitul secolului al XIX-lea pentru desemnarea deputaţilor în ţările anglo-saxone, ţările Americii Latine, Suedia, Danemarca, Spania, Portugalia, Grecia. Astăzi, este prezent în Anglia, Statele Unite ale Americii, Japonia sau Canada. Prin acest mod de scrutin câştigătorul ia totul, iar ceilalţi candidaţi nu primesc nimic. În acest caz este amplificată victoria partidului învingător şi, totodată, se înlătură reprezentarea celorlalte partide în Parlament.

În cazul scrutinului cu două tururi, alegerea se desfăşoară astfel: în primul tur, condiţia pentru ca un candidat să fie ales este aceea de a obţine majoritatea absolută a voturilor, în al doilea tur, pentru a fi ales, candidatul trebuie să obţină majoritatea simplă. Al doilea tur se desfăşoară doar dacă în primul tur niciun candidat nu a obţinut majoritatea absolută a voturilor alegătorilor. Primul tur de scrutin este puternic conflictual între programele şi ideile fiecărui candidat în parte. Cel de-al doilea tur presupune mai puţini candidaţi (de regulă primii doi care au obţinut cele mai numeroase voturi în primul tur de scrutin fără a obţine, însă, o majoritate absolută), unii candidaţi coalizează cu alţii în vederea realizării unor alianţe „ad-hoc" sau unei coaliţii ulterioare la guvernare. Pentru realizarea acestor alianţe, definitorii sunt înrudirile sau asemănările de programe politice ale celor ce realizează astfel de alianţe. Acest tip de scrutin s-a practicat, în special, la sfârşitul secolului al XIX-lea pentru desemnarea deputaţilor în Franţa, Italia, Austria, Germania, Olanda, Norvegia. Astăzi, este folosit în Franţa ca urmare a adoptării legii electorale franceze.

1.2. Scrutinul de listă în unul sau două tururi

Avantajele scrutinului de listă.

Este acel sistem în care alegătorii votează o listă de candidaţi propuşi de fiecare partid sau coaliţie, şi nu un anume candidat. Acest scrutin este folosit astăzi în Insula Mauritius pentru alegerea Camerei legislative. Alegătorii votează în acest caz partidul, programul său, inclusiv lista cu cei propuşi de partid, şi nu omul pe care şi-l doresc să-i reprezinte. În acest sistem contează foarte mult programul electoral al partidului. Acesta este cel care propune lista, opţiunea de întocmire a listei fiind una politică. Şi acest tip de scrutin prezintă avantaje şi dezavantaje. Printre **avantaje** se numără:

a) este un sistem simplu şi eficace. Presupune o mai bună înţelegere din partea cetăţenilor a modalităţii de alegere a parlamentarilor;

b) conduce la realizarea unei majorităţi parlamentare stabile şi omogene. Câştigarea alegerilor de către un partid îi dă dreptul acesteia de a-şi impune programul său politic şi de a avea o majoritate stabilă în cadrul Parlamentului. Pe de altă parte, alegerea în Parlament a unor persoane care au fost propuse pe listele electorale de către partid face ca majoritatea parlamentară obţinută să fie şi omogenă, deoarece se presupune că alegerea făcută de către partid este una bună şi benefică realizării programului său politic, spre deosebire de majoritatea care ar fi obţinută în urma scrutinului uninominal în care fiecare ales este o individualitate, iar rolul partidului în propulsarea sa politică este mult mai mic;

c) conduce la o stabilitate guvernamentală. Posibilităţile de schimbare a Guvernului, foarte des, sunt mai reduse, deoarece acesta, fiind numit de către Parlament (care dispune de o majoritate stabilă şi omogenă) nu va fi supus jocului politic dintre diversele partide ca în cazul existenţei unor coaliţii la guvernare.

Dezavantajele scrutinului de listă.

Ca **dezavantaje**, pot interveni următoarele:

a) reprezentarea fiecărei forţe politice în Parlament este puternic dependentă de repartiţia geografică a voturilor sale;

b) este specific, mai ales, sistemelor politice bipartide. Numai astfel se poate realiza o reprezentare mai largă a cetăţenilor în Parlament. În democraţiile cu sistem pluripartid nu ar fi benefică această modalitate de scrutin, deoarece s-ar diminua foarte mult reprezentativitatea populară la nivelul Parlamentului;

c) determină realizarea unor alianţe electorale precare. În cazul în care se desfăşoară cel de-al doilea tur de scrutin, anumite partide vor colabora şi se vor alia în vederea obţinerii victoriei în alegeri. Aceste alianţe sunt de obicei temporare şi destul de şubrede, astfel că după alegeri, de cele mai multe ori, ele se destramă. Partidele izolate sunt puternic penalizate;

d) dezavantajează partidele mici care sunt nevoite să se alieze, în cel mai fericit caz, pentru a spera la obţinerea alegerilor.

Şi acest tip de scrutin se poate desfăşura într-un tur de scrutin sau două, dacă în urma primului tur nu s-a obţinut de către niciun partid o majoritate absolută a voturilor alegătorilor. Regula în cadrul acestei modalităţi de scrutin o constituie listele blocate, alegătorul neputând face niciun fel de modificări în listele electorale propuse de partidele şi formaţiunile politice aflate în campanie. Acest sistem a fost folosit în Turcia între 1950-1957 şi se mai foloseşte şi astăzi în SUA pentru desemnarea Preşedintelui, deoarece alegătorii nu votează direct candidaţii pentru preşedinţie, ci aleg electori care desemnează Preşedintele.

Votul preferenţial şi panaşajul.

Utilizarea listelor blocate cunoaşte şi două excepţii ce dau dreptul alegătorului să modifice ordinea candidaţilor de pe listă sau să alcătuiască chiar el o listă luând nume de candidaţi de pe mai multe liste. Aceste excepţii sunt:

a) Votul preferenţial – permite alegătorului să modifice lista candidaţilor propuşi de către partide prin schimbarea ordinii numelor de pe această listă;

b) Panaşajul – dă posibilitatea alegătorului să voteze o listă pe care o concepe el singur prin înscrierea în acea listă a unor nume luate de pe mai multe liste cu candidaţi depuse de diverse formaţiuni politice. Este o modalitate mult mai greoaie şi presupune o cultură electorală mai bogată din partea alegătorilor. De asemenea, presupune şi o procedură destul de greoaie de desemnare a aleşilor. În schimb, are avantajul de a desemna acele persoane dorite de către alegător (ex. panaşajul a fost aplicat în Grecia între 1864-1923 şi în alegerile din 1928, 1933, 1935 şi 1952).

§2. Sistemul reprezentării proporţionale

Avantajele şi dezavantajele reprezentării proporţionale.

Acest sistem permite reprezentarea în Parlament atât a majorităţii, cât şi a minorităţii, poate permite exprimarea nu numai a opţiunilor politice, ci şi a celor religioase, lingvistice, etnice, profesionale etc. Potrivit acestui sistem, mandatele parlamentare se împart candidaţilor proporţional cu voturile obţinute în alegeri, astfel încât există un raport direct proporţional între mandatele parlamentare obţinute de fiecare partid politic în parte şi voturile pe care electoratul le-a dat acestor partide. Ideea aceasta, a introducerii unui sistem proporţional, şi-a făcut apariţia datorită necesităţii tuturor cetăţenilor de a fi reprezentaţi în forurile legiuitoare, indiferent de opţiunea lor politică şi de forţa pe care o are partidul pe care îl simpatizează la nivel naţional sau în diverse zone ale ţării, prin aceasta exprimându-se teoria suveranităţii populare.

Reprezentarea proporţională implică folosirea listelor de candidaţi lansate de către fiecare partid în parte, astfel că, prin această modalitate de vot se observă aderenţa pe care o are fiecare partid în rândul alegătorilor şi verificarea gradului în care platformele şi programele politice ale partidului sunt receptate de către public. În acest caz, alegătorii votează o listă, listă ce exprimă şi un program al partidului ce a întocmit lista respectivă. De aici, şi o garanţie parţială a realizării programului lansat de partidul în cauză.

Problema cea mai importantă în realizarea acestui mod de scrutin este cea a atribuirii mandatelor. În cadrul reprezentării proporţionale, atribuirea mandatelor se face proporţional cu numărul de voturi obţinute de către partidele care participă la alegeri. Acest sistem dă o reprezentare, pe cât posibil, a opiniilor alegătorilor la un anumit moment dat. Există mai multe procedee de atribuire a mandatelor. O primă metodă ar fi aceea a coeficientului electoral, coeficient ce exprimă numărul de voturi necesar obţinerii unui mandat. Acest coeficient electoral poate fi stabilit anterior alegerilor printr-o lege, dar este o procedură riscantă, deoarece se pot ivi probleme la atribuirea mandatelor, sau poate fi stabilit după numărarea voturilor într-o circumscripţie electorală. Coeficientul electoral este rezultatul împărţirii numărului de voturi valabil exprimate într-o circumscripţie la numărul de mandate atribuit circumscripţiei respective. La acest coeficient se împarte numărul de voturi exprimate pentru fiecare

listă şi de câte ori se cuprinde coeficientul în acest număr, atâtea mandate se atribuie listei. În cazul independenţilor, aceştia trebuie să obţină un număr de voturi cel puţin egal cu coeficientul electoral, pentru a putea obţine un mandat. Prin această operaţiune se atribuie doar o parte din mandate, rămânând atât mandate neatribuite cât şi voturi neutilizate. Atribuirea restului de mandate şi utilizarea restului de voturi (numite resturi electorale) se realizează prin anumite metode precum: metoda celor mai mari resturi (metoda Hamilton); metoda celor mai mari medii (metoda Jefferson) sau metoda d'Hondt etc.

§3. Sisteme mixte

Tipuri de sisteme mixte. Sistemele mixte sunt o îmbinare a sistemului majoritar cu cel al reprezentării proporţionale, încercând să completeze lipsurile celor două sisteme. Este doar o încercare deoarece şi aceste sisteme au şi ele avantajele şi dezavantajele lor. Dintre sistemele mixte care se folosesc astăzi amintim: a) sistemul înrudirilor; b) sistemul prin compensare; şi c) cel german al buletinului dublu. Toate sistemele de acest gen nu fac decât să îmbine diferitele modalităţi de desemnare a reprezentanţilor naţiunii în forurile legiuitoare.

3.1. Sistemul înrudirilor

Este o modificare a sistemului reprezentării proporţionale în sensul că mai multe liste cu candidaţi propuşi în alegerile dintr-o circumscripţie, se declară înrudite (au aceleaşi obiective sau programe) şi voturile lor obţinute în alegeri se adună. Dacă o listă sau o înrudire de liste obţine majoritatea absolută a voturilor, aceasta obţine toate locurile din circumscripţia respectivă, urmând ca repartizarea locurilor între listele înrudite să se facă după metoda celei mai mari medii. Acest sistem este o combinare între sistemul majoritar în care cel care obţine majoritatea voturilor ia totul, iar ceilalţi nimic şi sistemul reprezentării proporţionale (ex. acest sistem a fost folosit în Franţa în alegerile din 1951 şi 1956).

3.2. Sistemul prin compensare

Este un sistem mixt, care îmbină scrutinul uninominal şi scrutinul proporţional. În cadrul acestui sistem trei sferturi din parlamentari sunt aleşi prin scrutin uninominal cu un singur tur, iar ceilalţi sunt aleşi după sistemul reprezentării proporţionale. În cadrul alegerilor pentru Senat, în Italia, alegătorul are un singur vot, iar fiecare candidat uninominal se regăseşte şi pe lista partidului său care participă la vot în cadrul scrutinului proporţional. Dacă acesta este ales, voturile sale sunt scăzute din totalul obţinut de lista partidului. Astfel, dacă o formaţiune politică are mai mulţi aleşi prin scrutinul uninominal, nu va beneficia de multe locuri prin scrutinul proporţional.

3.3. Sistemul german al buletinului dublu

Se numeşte aşa deoarece este folosit în Germania, iar actualmente a fost preluat, cu unele modificări, şi de alte state, fapt ce denotă interesul de care se bucură un astfel de sistem. Sistemul buletinului dublu este acel tip de scrutin în care alegătorul are două buletine. Cu un buletin desemnează, pe baza scrutinului uninominal majoritar, un deputat în circumscripţia sa, iar cu celălalt buletin se pronunţă, conform scrutinului reprezentării proporţionale, pentru alegerea unui partid. Fiecare alegător votează pe baza unui buletin unic împărţit în două: prima parte cuprinde numele candidaţilor din circumscripţia de scrutin uninominal (sunt menţionaţi candidaţii, câte unul, propus de fiecare partid), iar a doua listele prezentate de fiecare partid la nivel local (la nivelul landurilor). Cele două voturi fac obiectul a două aprecieri distincte. Astfel că, la sfârşitul scrutinului, evaluarea voturilor se va face, pentru prima parte, după regulile scrutinului majoritar unipersonal într-un singur tur, iar pentru cea de-a doua parte, după regulile de reprezentare proporţională.

Acest tip de scrutin mixt se foloseşte în Germania. Aici, jumătate din mandatele stabilite pentru fiecare land se distribuie după regulile scrutinului majoritar unipersonal într-un singur tur, iar cealaltă jumătate se determină în raport cu procentul obţinut prin reprezentarea proporţională decurgând din votarea listelor. Dacă se întâmplă ca numărul mandatelor obţinute în circumscripţiile de scrutin majoritar să fie mai mare ca cel rezultat din aplicarea reprezentării proporţionale, diferenţa respectivă nu se anulează, ci cu valoarea ei se suplimentează numărul deputaţilor din Bundestag. Scrutinul mixt german a fost preluat, cu unele modificări, şi de alte state printre care Rusia, Italia, Croaţia, Albania, Lituania, Coreea de Sud.

Secţiunea a 6-a. Organizarea şi desfăşurarea alegerilor în România

§1. Cadrul legal

Conform art. 2 din Constituţia României, suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte. Organele reprezentative sunt cele de la nivel naţional (Parlamentul şi Preşedintele României), cele de la nivel local (Primarii, Consiliile locale, Consiliile judeţene şi Preşedinţii Consiliilor judeţene) şi, mai nou, cele de la nivel supranaţional (Parlamentul European).

Cadrul legal privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor în România pentru toate autorităţile menţionate mai sus este alcătuit din următoarele acte normative:

a) Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente (M.Of. nr. 553 din 24 iulie 2015);

b) Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, republicată, cu modificările şi completările ulterioare (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011);

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

c) Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată, cu modificările și completările ulterioare (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012);

d) Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015);

e) Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată (M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015);

f) Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal și direct (JOUE L 278 din 8 octombrie 1976), modificat prin Decizia Consiliului 2002/772/CE, Euratom (JOUE L 283 din 21 octombrie 2002).

§2. Stabilirea datei alegerilor

Data alegerilor se stabilește, de regulă, de către Guvern, prin hotărâre care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării. În cazul organizării de alegeri parțiale, data desfășurării acestora se stabilește cu cel puțin 45 de zile înaintea zilei votării. Data efectivă în care au loc alegerile se stabilește într-o zi nelucrătoare (de regulă, duminica).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că data alegerilor poate fi stabilită atât de către Parlament, prin lege, cât și de către Guvern, prin hotărâre (Decizia Curții Constituționale nr. 240/2020). De asemenea, tot Curtea a mai stabilit că organizarea simultană a alegerilor parlamentare și a alegerilor locale, încalcă dreptul de vot al cetățeanului întrucât îl pun în situația parcurgerii unei proceduri de votare greoaie, complicate, de natură a-i restrânge libertatea de exprimare a voinței politice și, implicit, efectivitatea dreptului la vot, dar și posibilitatea unei persoane de a candida în același timp pentru o funcție electivă locală (primar, consilier local, consilier județean) și pentru o funcție electivă națională (deputat sau senator) (Decizia Curții Constituționale nr. 150/2020).

§3. Stabilirea numărului, delimitarea și numerotarea circumscripțiilor electorale

Circumscripția electorală reprezintă cadrul organizatoric teritorial în care se desfășoară operațiunile de alegere. Județele, ca unități administrativ-teritoriale, joacă rolul de circumscripții electorale. Municipiul București este și el o circumscripție electorală și, de asemenea, mai există circumscripții electorale pentru românii cu domiciliul în străinătate.

Stabilirea numărului, delimitarea și numerotarea circumscripțiilor electorale se realizează, de regulă, de către Parlament, prin lege. În mod excepțional, această operațiune este atribuită Guvernului. Operațiunea de delimitare se actualizează anual în cazul în care apar modificări în structura, denumirea sau rangul

unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi după fiecare recensământ al populaţiei, cu cel puţin 12 luni înainte de alegerile la termen, prin emiterea unei hotărâri a Autorităţii Electorale Permanente, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. În cadrul acestei operaţiuni trebuie să se ţină seama de norma de reprezentare. Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaţilor este de un deputat la 73.000 de locuitori, iar pentru Senat, de un senator la 168.000 de locuitori. Numărul locuitorilor care se ia în calcul este cel rezultat în urma ultimului recensământ al populaţiei, publicat de Institutul Naţional de Statistică, repartizat pe localităţi, corespunzător structurii teritorial-administrative în vigoare.

§4. Întocmirea listelor electorale şi a registrului electoral

Listele electorale cuprind toţi alegătorii care îşi exercită dreptul de vot în cadrul unei secţii de votare. Listele electorale sunt: permanente şi speciale (suplimentare). **Listele electorale permanente** cuprind toţi cetăţenii cu drept de vot care domiciliază în localitatea arondată unei secţii de votare. **Listele electorale speciale** cuprind toţi cetăţenii care îşi exercită dreptul de vot într-o altă secţie de vot decât cea în care sunt înscrişi în listele electorale permanente.

Listele electorale permanente se întocmesc de către autorităţile locale (primari şi poliţia locală) şi se actualizează permanent înaintea fiecărei alegeri de către aceleaşi autorităţi locale. Listele electorale speciale se întocmesc de către biroul electoral al secţiei de vot, cu ocazia fiecărei alegeri.

Registrul electoral reprezintă o bază de date centralizată în care sunt înscrişi toţi cetăţenii români, inclusiv cei cu domiciliul sau reşedinţa în străinătate, care au împlinit vârsta de 18 ani, cu drept de vot. Înregistrarea cetăţenilor cu domiciliul sau reşedinţa în străinătate se va face pe baza evidenţei existente la Direcţia generală de paşapoarte utilizată la eliberarea paşapoartelor cu menţiunea privind stabilirea domiciliului în străinătate, precum şi a datelor deţinute de Ministerul Afacerilor Externe. Autoritatea Electorală Permanentă întocmeşte, păstrează şi actualizează în permanenţă, până la data de 31 martie a fiecărui an, Registrul electoral.

§5. Constituirea birourilor şi a oficiilor electorale

Pentru organizarea procesului electoral funcţionează în mod permanent Autoritatea Electorală Permanentă, care emite hotărâri, decizii şi instrucţiuni. În perioada organizării alegerilor se formează: **Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripţie** la nivel judeţean şi al municipiului Bucureşti, **oficii electorale** de sector, în cazul municipiului Bucureşti, şi un birou electoral de circumscripţie pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării, precum şi **birouri electorale ale secţiilor de votare.**

Biroul electoral este un organism care se constituie pentru buna organizare şi desfăşurare a alegerilor la nivel naţional, la nivel de circumscripţie electorală şi la nivel de secţie de votare. Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetăţeni cu

drept de vot. Candidaţii în alegeri, soţul/ soţia, rudele şi afinii acestora până la gradul al doilea inclusiv nu pot fi membri ai birourilor electorale.

Oficiul electoral este organism electoral constituit la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti, fără a avea atribuţia de a constata rezultatele alegerilor la acel nivel, însă având rolul de a contribui la buna organizare şi desfăşurare a alegerilor din Circumscripţia Electorală Bucureşti, inclusiv prin totalizarea rezultatului alegerilor la nivel de sector.

Biroul Electoral Central se constituie la nivel naţional şi este format din 5 judecători ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, preşedintele şi vicepreşedinţii Autorităţii Electorale Permanente şi din cel mult 12 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale care participă la alegeri, conform legii, precum şi un reprezentant desemnat de grupul parlamentar al minorităţilor naţionale din Camera Deputaţilor. Desemnarea celor 5 judecători se face de preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, în şedinţă publică, în cea de a treia zi de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorţi dintre judecătorii în exerciţiu ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Biroul Electoral Central are o serie de atribuţii privind aplicarea unitară a dispoziţiilor legale referitoare la alegeri şi asigură interpretarea unitară a prevederilor acestora. De asemenea, are o serie de atribuţii privind stabilirea rezultatelor alegerilor la nivel naţional, posibilitatea anulării alegerilor sau rezolvarea unor contestaţii.

La nivelul fiecăreia dintre cele 43 de circumscripţii electorale se constituie un **birou electoral de circumscripţie**, format din 3 judecători, un reprezentant al Autorităţii Electorale Permanente şi din cel mult 9 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi ai organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, conform prezentului titlu, în circumscripţia electorală respectivă. Biroul electoral de circumscripţie pentru cetăţenii cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării are sediul în municipiul Bucureşti. Desemnarea celor 3 judecători se face în şedinţă publică, în termen de 21 de zile de la începerea perioadei electorale, de către preşedintele tribunalului, prin tragere la sorţi dintre judecătorii în exerciţiu ai tribunalului judeţean, respectiv ai Tribunalului Bucureşti pentru Circumscripţia electorală Bucureşti şi pentru circumscripţia electorală pentru românii cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării.

Birourile electorale de circumscripţie au o serie de atribuţii privind organizarea şi desfăşurarea votării la nivelul circumscripţiei de vot şi stabilesc rezultatele votării la nivelul circumscripţiei de vot.

Birourile electorale ale secţiilor de votare sunt alcătuite dintr-un preşedinte, un locţiitor al acestuia, care sunt, de regulă, magistraţi sau jurişti, precum şi din 7 membri. Birourile electorale ale secţiilor de votare nu pot funcţiona cu mai puţin de 5 membri.

Desemnarea preşedinţilor birourilor electorale ale secţiilor de votare şi a locţiitorilor acestora se face cu 15 zile înainte de ziua votării, de către preşedintele

tribunalului, în şedinţă publică anunţată cu 48 de ore înainte, prin tragere la sorţi, pe funcţii, dintre magistraţi sau alţi jurişti existenţi în judeţ sau în municipiul Bucureşti. Listele magistraţilor care vor participa la tragerea la sorţi se întocmesc de către preşedintele tribunalului, iar cele ale altor jurişti, de către prefect, împreună cu preşedintele tribunalului.

Birourile electorale ale secţiilor de votare din străinătate se constituie dintr-un preşedinte, desemnat de şeful misiunii diplomatice, şi cel mult 7 membri, stabiliţi de preşedintele biroului electoral de circumscripţie pentru românii cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării, prin tragere la sorţi, dintr-o listă întocmită de Ministerul Afacerilor Externe, la propunerea partidelor politice parlamentare. În cazul în care numărul persoanelor propuse de partidele politice parlamentare este insuficient, lista este completată de către Ministerul Afacerilor Externe cu alte persoane cu o bună reputaţie şi fără apartenenţă politică.

Birourile electorale ale secţiilor de votare au o serie de atribuţii privind organizarea şi desfăşurarea votării la nivelul secţiei de vot şi înaintează birourilor electorale de circumscripţie sau oficiului electoral de sector procesele-verbale cuprinzând rezultatele votării de la nivelul secţiei de vot.

§6. Constituirea secţiilor de votare

Pentru organizarea alegerilor funcţionează Registrul secţiilor de votare, administrat de către Autoritatea Electorală Permanentă, cuprinzând delimitarea şi numerotarea secţiilor de votare de pe teritoriul României. **Secţiile de vot sunt delimitări teritoriale ale populaţiei organizate astfel încât toţi alegătorii să poată vota într-o singură zi.**

Delimitarea secţiilor de votare se stabileşte în termen de 30 de zile de la stabilirea datei alegerilor de către primarii comunelor, oraşelor, municipiilor sau subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor componente, împreună cu prefecţii şi cu structurile teritoriale ale Centrului Naţional de Administrare a Bazelor de Date privind Evidenţa Persoanelor.

Numerotarea secţiilor de votare se actualizează de către Autoritatea Electorală Permanentă la nivelul fiecărui judeţ, respectiv al municipiului Bucureşti, începând cu localitatea reşedinţă de judeţ şi continuând cu cele din municipii, oraşe şi comune, în ordinea alfabetică a acestora. În municipiile cu subdiviziuni administrativ-teritoriale numerotarea se face cu respectarea ordinii acestor subdiviziuni, prevăzută de lege.

Numerotarea secţiilor de votare din străinătate se stabileşte de către ministrul afacerilor externe, prin ordin.

Secţiile de votare rămân fixe, cu excepţia modificărilor ce necesită actualizarea. Modificările de orice natură, inclusiv cele intervenite în structura unităţilor administrativ-teritoriale sau în planul urbanistic al localităţilor, se comunică de prefecţi, de îndată, Autorităţii Electorale Permanente.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiile de votare se organizează astfel:

a) în localităţile cu o populaţie de peste 1.500 de locuitori, câte o secţie de votare la 1.000-2.000 de locuitori;

b) în localităţile cu o populaţie sub 1.500 locuitori, o singură secţie de votare;

c) se pot organiza secţii de votare şi în satele sau grupele de sate cu o populaţie de până la 1.000 de locuitori, situate la o distanţă mai mare de 3 km faţă de sediul secţiei de votare din reşedinţa comunei, oraşului sau municipiului.

Pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare ale României, Ministerul Afacerilor Externe organizează una sau mai multe secţii de votare pentru alegătorii care au domiciliul sau reşedinţa în afara ţării. În afara acestor secţii de votare pot fi organizate, cu acordul guvernului din ţara respectivă, secţii de votare şi în alte localităţi decât cele în care îşi au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare. Alegătorii care au domiciliul sau reşedinţa într-un alt stat decât România îşi exercită dreptul de vot la una dintre secţiile de votare din acea ţară în care îşi au domiciliul sau reşedinţa. Reşedinţa în străinătate se dovedeşte cu orice document eliberat de autorităţile străine.

Cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa într-un stat în care nu există misiuni diplomatice sau oficii consulare ale României şi nu este posibilă organizarea unei secţii de votare îşi pot exprima dreptul la vot în oricare dintre secţiile de votare organizate în statele care fac parte din acelaşi colegiu.

§7. Propunerea candidaturilor

Prin noţiunea de **candidat** se înţelege orice persoană care participă la alegeri în urma propunerilor înaintate de competitori electorali sau în nume propriu (candidat independent) pentru a obţine un mandat. **Competitorii electorali** sunt partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi organizaţiile legal constituite ale cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale reprezentate în Consiliul Minorităţilor Naţionale, care înaintează propuneri de candidatură, precum şi candidaţii independenţi. **Candidaţii independenţi** sunt persoanele care participă la alegeri pentru a obţine un mandat şi care se autopropun pentru aceasta, fiind susţinuţi de un anumit număr de alegători.

Un candidat poate reprezenta un singur competitor electoral. Propunerile de candidaţi se depun la birourile electorale (Biroul Electoral Central sau Birourile electorale de circumscripţie în funcţie de alegerea Preşedintelui României sau a celorlalţi aleşi) cel mai târziu cu 30 sau 40 de zile înainte de data alegerilor (în funcţie de autoritatea publică aleasă – Parlament, Preşedinte etc.).

Propunerile de candidaţi se fac în scris, în 4 exemplare, de către partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, sub semnătura conducerii acestora sau a persoanelor desemnate pentru a le semna, iar în cazul candidaţilor independenţi, pe

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

baza listei susţinătorilor. În cazul alianţelor politice şi al alianţelor electorale, propunerile de candidaţi vor fi semnate de conducerile fiecărui partid din alianţă.

Propunerile de candidaţi trebuie însoţite de declaraţiile de acceptare a candidaturii, semnate şi datate de candidaţi, precum şi de declaraţia de avere şi declaraţia de interese ale fiecărui candidat. Toţi candidaţii născuţi înainte de data de 1 ianuarie 1976 trebuie să dea o declaraţie pe propria răspundere, potrivit legii penale, privind apartenenţa sau neapartenenţa la securitate, ca poliţie politică.

Candidaţii independenţi trebuie să fie susţinuţi de un număr minim de alegători înscrişi în listele electorale permanente (acest număr diferă în raport de funcţia pentru care se candidează).

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a stabilit că posibilitatea legală ca un alegător să susţină mai mulţi candidaţi la funcţia de Preşedinte al României nu încalcă art. 81 alin. (1) din Constituţie privind egalitatea votului. Semnificaţia egalităţii votului, garantată de art. 62 alin. (1) şi art. 81 alin. (1) coroborate cu art. 16 alin. (1) din Constituţie, are o dublă accepţiune, şi anume aceea potrivit căreia fiecare alegător are dreptul la un singur vot pentru alegerea unui deputat/senator şi, respectiv, Preşedinte al României şi că valoarea unui vot este aceeaşi (Decizia Curţii Constituţionale nr. 418 din 18 iunie 2020; Decizia Curţii Constituţionale nr. 2 din 30 iunie 1992 sau Decizia nr. 1248 din 18 noiembrie 2008).

Candidaţii pot renunţa la candidatură până la data rămânerii definitive a candidaturilor. În cazul unei renunţări la candidatură după data-limită de depunere a candidaturilor, competitorii electorali nu vor avea posibilitatea înlocuirii candidatului. În cazul decesului unui candidat după data-limită de depunere a candidaturilor, competitorii electorali nu vor avea posibilitatea înlocuirii acestuia.

§8. Întocmirea buletinelor şi a ştampilelor de vot

Modelul, dimensiunile şi condiţiile de tipărire ale buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, în termen de 7 zile de la stabilirea datei alegerilor, la propunerea Autorităţii Electorale Permanente şi a Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Ordinea în care se tipăresc numele candidaţilor pe buletinul de vot se stabileşte de biroul electoral, prin trageri succesive la sorţi. Candidaţii independenţi se vor înscrie pe buletinul de vot, în partea finală a acestuia, în ordinea înregistrării candidaturilor. Tragerea la sorţi se face de către preşedintele biroului electoral, în termen de 3 zile de la data rămânerii definitive a candidaturilor.

Pe paginile buletinului de vot se vor imprima patrulatere, în număr suficient pentru a cuprinde toate candidaturile, în afară de ultima pagină, pe care se aplică ştampila de control. Paginile se numerotează. În unghiul din partea stângă sus a patrulaterului se va imprima denumirea integrală a partidului politic, alianţei politice, alianţei electorale, a organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţii naţionale sau,

după caz, sintagma „candidat independent", iar în unghiul din partea dreaptă sus se tipăreşte, după caz, semnul electoral. Numele candidatului va fi tipărit în mijlocul patrulaterului. Buletinele de vot se capsează.

Semnele electorale se stabilesc de către fiecare partid politic, alianţă politică, alianţă electorală sau organizaţie a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, cu cel puţin 60 de zile înainte de ziua alegerilor. Semnele electorale trebuie comunicate Biroului Electoral Central în vederea înregistrării şi trebuie să se deosebească clar de cele anterior înregistrate, fiind interzisă utilizarea aceloraşi simboluri grafice, oricare ar fi figura geometrică în care sunt încadrate. Partidele şi alianţele politice pot întrebuinţa, ca semn electoral, semnul permanent cu care s-au înscris la Tribunalul Bucureşti. Semnele electorale nu pot reproduce sau combina simbolurile naţionale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaţionale ori ale cultelor religioase. Fac excepţie partidele politice care sunt membre ale unor organizaţii politice internaţionale, acestea putând utiliza semnul organizaţiei respective ca atare sau într-o combinaţie specifică. Candidaţii independenţi nu pot folosi semne electorale.

Semnul electoral folosit de un partid politic, alianţă politică, alianţă electorală, organizaţie a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, înregistrate legal începând din anul 1990, îi aparţine de drept dacă l-a folosit primul, respectiv prima, şi nu poate fi însuşit sau utilizat de alt partid politic, alianţă politică, alianţă electorală sau organizaţie a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale înregistrată ulterior, decât cu consimţământul celor cărora le-a aparţinut, respectiv al partidelor care au alcătuit alianţa politică sau alianţa electorală iniţială.

În cazul în care acelaşi semn electoral este solicitat de mai multe partide politice, alianţe politice, alianţe electorale, organizaţii ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, atribuirea se va face în beneficiul partidului politic, alianţei politice, alianţei electorale sau organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţii naţionale care a înregistrat primul, respectiv prima, acel semn.

Imprimarea buletinelor de vot se asigură de birourile electorale de circumscripţie, prin intermediul prefecţilor. Pentru fiecare colegiu, buletinele de vot se vor imprima cu litere de aceeaşi mărime şi aceleaşi caractere şi cu aceeaşi cerneală în atâtea exemplare câţi alegători sunt înscrişi în listele electorale permanente, cu un supliment de 10%. Imprimarea buletinelor de vot pentru secţiile de votare din străinătate se realizează prin intermediul prefectului municipiului Bucureşti. Prefecţii răspund ca toate buletinele de vot necesare să fie imprimate cu cel puţin 10 zile înainte de data alegerilor.

Buletinele de vot se predau preşedintelui biroului electoral de circumscripţie, care le va distribui, prin intermediul primarilor, preşedinţilor birourilor electorale ale secţiilor de votare, cu cel puţin două zile înainte de data alegerilor. Predarea şi distribuirea buletinelor se fac în pachete sigilate de câte 100 de bucăţi sau multiplu de 100 de bucăţi, pe bază de proces-verbal.

Confecţionarea ştampilelor birourilor electorale se realizează prin grija prefecţilor, iar ştampila Biroului Electoral Central şi ştampilele cu menţiunea «VOTAT» se confecţionează de către Ministerul Administraţiei şi Internelor. Ştampilele cu menţiunea «VOTAT» se distribuie birourilor electorale prin intermediul prefecţilor, respectiv al Ministerului Afacerilor Externe pentru secţiile de votare din străinătate. Ştampilele cu menţiunea «VOTAT» se confecţionează cu cel puţin 10 zile înainte de data alegerilor.

§9. Campania electorală

În campania electorală, candidaţii, partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, cât şi cetăţenii cu drept de vot au dreptul să-şi exprime opiniile în mod liber şi fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizarea televiziunii, radioului, presei scrise, a mijloacelor electronice şi a celorlalte mijloace de informare în masă.

Primarii sunt obligaţi ca după expirarea termenului de depunere a candidaturilor, dar până la începerea campaniei electorale, să stabilească şi să asigure prin dispoziţie, **locuri speciale pentru afişajul electoral**, ţinând seama de numărul competitorilor electorali care participă la alegeri. Locurile speciale pentru afişaj trebuie să fie stabilite în locuri publice frecventate de cetăţeni, astfel încât competitorii electorali să le poată folosi fără stânjenirea circulaţiei pe drumurile publice şi a celorlalte activităţi din localităţile respective. În prealabil, primarii sunt obligaţi să asigure înlăturarea din spaţiul public a oricăror materiale de propagandă electorală rămase de la campaniile electorale precedente.

Partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri şi candidaţii independenţi au **acces gratuit la serviciile publice de radio şi televiziune** proporţional cu numărul de candidaturi propuse şi rămase definitive. Fiecare societate publică de radio şi televiziune va lua în considerare numărul de candidaturi propuse de fiecare competitor electoral în aria geografică acoperită de postul respectiv de radio sau televiziune.

Legea instituie şi o serie de **interdicţii cu privire la campania electorală**. Astfel, mijloacele folosite în campania electorală nu pot contraveni ordinii de drept; este interzisă organizarea acţiunilor de campanie electorală în unităţile militare; este interzisă introducerea spoturilor publicitare electorale în alte emisiuni decât cele electorale; cu 48 de ore înainte de ziua votării este interzisă prezentarea de sondaje de opinie, televoturi sau anchete făcute pe stradă; în ziua votării este interzisă prezentarea sondajelor realizate la ieşirea de la urne, înainte de închiderea votării; este interzisă utilizarea locurilor speciale pentru afişaj electoral astfel încât să împiedice folosirea acestora de către un alt competitor electoral; sunt interzise afişele electorale care combină culorile într-o succesiune care reproduce drapelul României sau al altui stat.

Birourile electorale de circumscripţie veghează la corecta desfăşurare a campaniei electorale în circumscripţia electorală în care funcţionează, soluţionând plângerile ce le sunt adresate cu privire la respectarea legii şi a deontologiei electorale.

§10. Desfăşurarea votării

Votarea are loc în secţiile de votare. Fiecare secţie de votare trebuie să posede un număr suficient de urne, urnă specială, cabine, ştampile cu menţiunea «VOTAT», având în vedere numărul alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente şi respectarea duratei votării prevăzute în lege.

Cabinele şi urnele trebuie aşezate în aceeaşi încăpere în care se află biroul preşedintelui biroului electoral al secţiei de votare. Cabinele, urnele, ştampilele şi celelalte materiale necesare biroului electoral al secţiei de votare se asigură de către primarii comunelor, oraşelor, municipiilor şi ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, împreună cu prefecţii.

Preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, împreună cu membrii acestuia, trebuie să fie prezenţi la sediul secţiei de votare, în ajunul zilei alegerilor, la ora 18:00, fiind obligat să dispună măsurile necesare pentru asigurarea ordinii şi corectitudinii operaţiunilor de votare. Preşedintele va dispune fixarea posturilor de pază în jurul localului de vot.

În ziua alegerilor, activitatea biroului electoral al secţiei de votare începe la ora 6:00. Preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, în prezenţa celorlalţi membri şi, după caz, a persoanelor acreditate, verifică urnele, listele electorale, buletinele de vot şi ştampilele, consemnând în procesul-verbal numărul persoanelor înscrise în copiile listelor electorale permanente, numărul buletinelor de vot, precum şi numărul ştampilelor cu menţiunea «VOTAT». După încheierea acestei operaţii închide şi sigilează urnele, aplicând ştampila de control a secţiei de votare.

Pe durata votării se interzice membrilor birourilor electorale şi persoanelor acreditate să poarte ecusoane, insigne sau alte însemne de propagandă electorală.

Votarea începe la ora 7:00 şi are loc până la ora 21:00, când secţia de votare se închide. Pe uşa secţiei de votare se vor afişa orele între care se desfăşoară procesul de votare. Accesul alegătorilor în sala de vot are loc în serii corespunzătoare numărului cabinelor. Fiecare alegător prezintă cartea de alegător şi actul de identitate biroului electoral al secţiei de votare. Biroul electoral al secţiei de votare verifică dacă alegătorul este înscris în copia de pe lista electorală permanentă, după care alegătorul semnează în listă la poziţia destinată acestuia. În baza semnăturii în copia de pe lista electorală permanentă, preşedintele sau un membru al biroului electoral al secţiei de votare îi încredinţează alegătorului buletinul de vot şi ştampila cu menţiunea «VOTAT» pe care acesta o va aplica pe buletinul de vot. Dacă un alegător se prezintă cu duplicatul cărţii de alegător, biroul electoral al secţiei de votare face o menţiune privind acest fapt în copia de pe lista electorală permanentă.

Alegătorii vor vota separat în cabine închise, aplicând ştampila care poartă menţiunea «VOTAT» înăuntrul patrulaterului care cuprinde numele şi prenumele candidatului pe care îl votează. După ce au votat, alegătorii vor îndoi buletinele, astfel ca pagina netipărită care poartă ştampila de control să rămână în afară, şi le vor introduce în urnă, având grijă să nu se deschidă. Ştampila încredinţată pentru votare se restituie preşedintelui sau acelor membri ai biroului electoral al secţiei de votare desemnaţi de acesta, după care preşedintele sau acel membru o va aplica pe cartea de alegător în locul corespunzător numărului de scrutin.

Prezenţa oricărei persoane în cabinele de vot, în afara celei care votează, este interzisă. Alegătorul care, din motive temeinice, constatate de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, nu poate să voteze singur are dreptul să cheme în cabina de votare un însoţitor ales de el, pentru a-l ajuta. Acesta nu poate fi din rândul observatorilor sau membrilor biroului electoral al secţiei de votare.

Pentru **alegătorii netransportabili** din cauză de boală sau invaliditate, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare poate aproba, la cererea scrisă a acestora, însoţită de copii ale unor acte medicale sau alte acte oficiale din care să rezulte că persoanele respective sunt netransportabile, ca o echipă formată din cel puţin 2 membri ai biroului electoral să se deplaseze cu o urnă specială şi cu materialul necesar votării – ştampilă cu menţiunea «VOTAT» şi buletine de vot – la locul unde se află alegătorul, pentru a se efectua votarea. În raza unei secţii de votare se utilizează o singură urnă specială.

Preşedintele biroului electoral al secţiei de votare poate suspenda votarea pentru motive temeinice. Durata totală a suspendărilor nu poate depăşi o oră. Suspendarea este anunţată prin afişare la uşa localului secţiei de votare imediat ce s-a produs evenimentul care a declanşat suspendarea. În timpul suspendării, urnele de votare, ştampilele, buletinele de vot şi celelalte documente şi materiale ale biroului electoral al secţiei de votare vor rămâne sub pază permanentă. În timpul suspendării nu pot părăsi sala de votare mai mult de jumătate din numărul membrilor biroului electoral al secţiei de votare în acelaşi timp. Candidaţii şi persoanele acreditate care asistă la votare nu pot fi obligate să părăsească sala de votare în acest timp.

Pe întreaga perioadă de desfăşurare a procesului de vot, la toate operaţiunile din secţiile de votare, cât şi la toate operaţiunile efectuate de birourile electorale la toate nivelurile pot asista **observatori ai alegerilor**. Aceştia pot fi: a) observatori interni acreditaţi; b) reprezentanţi acreditaţi ai unor organizaţii străine; c) reprezentanţi acreditaţi ai presei scrise, radioului şi televiziunii, români şi străini.

Observatorii interni sunt reprezentanţii organizaţiilor neguvernamentale legal constituite, care au ca obiect principal de activitate apărarea democraţiei şi a drepturilor omului şi care sunt acreditaţi pentru a observa procesul electoral de către autoritatea competentă. Observatorii nu pot fi membri ai unui partid politic. **Observatorii internaţionali** sunt reprezentanţii organizaţiilor sau instituţiilor străine acreditaţi de către Autoritatea Electorală Permanentă pentru a observa procesul electoral. Acreditarea reprezentanţilor presei scrise, radioului şi televiziunilor din România se face de către Autoritatea Electorală Permanentă. Acreditarea repre-

zentanţilor presei, radioului şi posturilor de televiziune străine, precum şi a reprezentanţilor organizaţiilor internaţionale cu activitate în domeniul democraţiei şi al drepturilor omului care solicită acest lucru se face de către Autoritatea Electorală Permanentă, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe.

§11. Stabilirea rezultatelor votării şi atribuirea mandatelor

11.1. Stabilirea rezultatelor votării

În fiecare circumscripţie electorală, biroul electoral de circumscripţie aduce la cunoştinţă publică rezultatele preliminare ale alegerilor cel puţin o dată la 24 de ore, înainte de a obţine procesele-verbale şi rezultatele votării de la toate birourile electorale care funcţionează la niveluri inferioare nivelului său.

Stabilirea rezultatelor se face în mod diferit, în funcţie de tipul de alegere. În cazul alegerilor pentru Preşedintele României, stabilirea rezultatelor este făcută de Biroul Electoral Central, pentru alegerile parlamentare, rezultatele sunt stabilite de birourile electorale de circumscripţie şi de Biroul Electoral Central, iar pentru alegerile locale, rezultatele sunt stabilite la nivelul birourilor electorale de circumscripţie.

11.2. Atribuirea mandatelor

Atribuirea mandatelor se face în mod diferit în funcţie de autoritatea aleasă. **Pentru funcţia de Preşedinte al României**, este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrişi în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidaţi nu a întrunit această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin, între primii doi candidaţi stabiliţi în ordinea numărului de voturi obţinute în primul tur. În acest al doilea tur, va fi declarat ales candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi.

În cazul alegerilor parlamentare, deputaţii şi senatorii se aleg potrivit principiului reprezentării proporţionale. Repartizarea şi atribuirea mandatelor de deputat şi de senator se realizează în două etape: la nivelul fiecărei circumscripţii electorale şi la nivel naţional:

a) la nivelul circumscripţiei electorale, biroul electoral stabileşte, separat pentru Senat şi pentru Camera Deputaţilor, coeficientul electoral at circumscripţiei, prin împărţirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toate listele de candidaţi ale partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi ale organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale ce întrunesc un prag electoral de 5% şi pentru candidaţii independenţi la numărul de deputaţi, respectiv de senatori, ce urmează să fie aleşi în acea circumscripţie; coeficientul electoral este numărul întreg, fără zecimale, nerotunjit, rezultat din această împărţire;

b) fiecărei liste i se repartizează atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral al circumscripţiei electorale se include în voturile valabil exprimate pentru acea listă;

c) atribuirea mandatelor se face de biroul electoral de circumscripţie, în ordinea înscrierii candidaţilor pe listă;

d) pentru candidaţii independenţi se atribuie fiecăruia câte un mandat, dacă a obţinut un număr de voturi valabil exprimate cel puţin egal cu coeficientul electoral pentru deputaţi sau pentru senatori, după caz; candidaţii independenţi participă la repartizarea mandatelor numai în prima etapă, cea de la nivelul circumscripţiei; un candidat independent nu poate primi decât un singur mandat;

e) voturile rămase, adică cele neutilizate sau inferioare coeficientului electoral, obţinute de listele de candidaţi ale partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale ce întrunesc pragul electoral, precum şi mandatele ce nu au putut fi atribuite de biroul electoral de circumscripţie se comunică de acesta Biroului Electoral Central, pentru a fi repartizate centralizat.

Pentru alegerile locale, atribuirea mandatelor se face la nivelul circumscripţiei electorale. Primarii comunelor, oraşelor, municipiilor, sectoarelor municipiului Bucureşti şi primarul general al municipiului Bucureşti se aleg pe circumscripţii electorale, prin scrutin uninominal.

Este declarat ales primar candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrişi în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidaţi nu a întrunit această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin, între primii doi candidaţi stabiliţi în ordinea numărului de voturi obţinute în primul tur. În acest al doilea tur, va fi declarat ales candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi.

Rezumat

Drepturile electorale sunt, prin excelenţă, drepturi exclusiv politice. Drepturile electorale reglementate în legislaţia română sunt dreptul de vot şi dreptul de a fi ales.

Dreptul de vot. În categoria dreptului de vot intră atât dreptul de a alege, cât şi dreptul de a fi consultat în cadrul referendumului. Există o distincţie între alegere şi votare. În timp ce a alege înseamnă a desemna o autoritate publică, a vota înseamnă a te pronunţa pentru sau împotriva unei reguli sau hotărâri. Dreptul de vot este un drept exclusiv politic. Beneficiarii dreptului de vot în România sunt cetăţenii români, inclusiv cei cu dublă cetăţenie, care îndeplinesc condiţiile limitativ precizate în textul constituţional.

Trăsăturile votului: a) universalitatea votului; b) egalitatea votului; c) caracterul direct al votului; d) votul secret; e) votul liber exprimat.

Dreptul de a fi ales este tot un drept electoral fundamental şi un drept exclusiv politic. El desemnează posibilitatea unei persoane de a fi aleasă în organele reprezentative ale statului, deci, de a putea îndeplini o demnitate electivă în stat.

Condiţiile cerute pentru a avea dreptul de a fi ales: a) cetăţenia română. Străinii şi apatrizii nu beneficiază de acest drept; b) domiciliul în România; c) persoanele ce doresc să candideze pentru o funcţie electivă să aibă drept de vot; d) posibilitatea exercitării dreptului de asociere în partide politice; e) vârsta minimă

necesară pentru a candida. Aceasta diferă în funcţie de tipul demnităţii pentru care se depune candidatura, astfel că pentru a putea fi ales în Camera Deputaţilor, vârsta minimă este de 23 de ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv; pentru a putea fi ales în Senat, vârsta minimă este de 33 de ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv; iar pentru a fi ales Preşedinte al României vârsta minimă este de 35 de ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv. Aceste condiţii sunt clasificate în: **a) condiţii de fond şi b) condiţii de formă.**

Dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales în Parlamentul European trebuie analizate şi interpretate juridic în corelaţie cu Titlul VI din Constituţia revizuită, referitor la Integrarea euroatlantică. Organizaţia suprastatală care este astăzi Uniunea Europeană a dispus încă de la început de o instituţie numită Parlament, desemnată într-un mod asemănător cu cel în care sunt desemnate adunările reprezentative de la nivelul statelor, dar care nu a avut şi aceleaşi tipuri de competenţe. Dotat la început numai cu un rol consultativ, în urma unei lente evoluţii, aflată încă în plin proces de desfăşurare, Parlamentul European a reuşit să se impună în ansamblul instituţiilor europene şi să dobândească tot mai multe competenţe decizionale, până la a deveni un autentic co-legislator, cel mai adesea împreună cu Consiliul European. Prin poziţia pe care o deţine în ansamblul instituţiilor Uniunii Europene, Parlamentul poate contribui la exercitarea în comun a unor competenţe, altă dată specifice suveranităţii statelor membre. Membrii Parlamentului European din România se aleg pe bază de scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporţionale, şi pe bază de candidaturi independente.

Incompatibilităţi ale mandatului de parlamentar european: este interzis, cu începere din anul 2004, cumulul mandatului de parlamentar european cu cel de parlamentar naţional.

Tipuri de sisteme electorale

Criterii de clasificare						
După modul de distribuire a mandatelor			**După modul de propunere a candidaturilor**			
sistem majoritar	sistem al reprezentării proporţionale	sisteme mixte	scrutin uninominal		scrutin de listă	
			cu un tur	cu două tururi	cu un tur	cu două tururi

Organizarea şi desfăşurarea alegerilor în România cuprinde mai multe etape:

a) stabilirea datei alegerilor se face, de regulă, de către Guvern, prin hotărâre;

b) stabilirea numărului, delimitarea şi numerotarea circumscripţiilor electorale se realizează, de regulă, de către Parlament, prin lege. În mod excepţional, această operaţiune este atribuită Guvernului;

c) întocmirea listelor electorale şi a registrului electoral. Listele electorale sunt: permanente şi speciale (suplimentare). Listele electorale permanente cuprind toţi

cetăţenii cu drept de vot care domiciliază în localitatea arondată unei secţii de votare. Listele electorale speciale cuprind toţi cetăţenii care îşi exercită dreptul de vot într-o altă secţie de vot, decât cea în care sunt înscrişi în listele electorale permanente;

d) constituirea birourilor şi a oficiilor electorale. În perioada organizării alegerilor se formează: Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripţie la nivel judeţean şi al municipiului Bucureşti, oficii electorale de sector, în cazul municipiului Bucureşti, şi un birou electoral de circumscripţie pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării, precum şi birouri electorale ale secţiilor de votare;

e) constituirea secţiilor de votare. Secţiile de vot sunt delimitări teritoriale ale populaţiei organizate astfel încât toţi alegătorii să poată vota într-o singură zi. Delimitarea secţiilor de votare se stabileşte în termen de 30 de zile de la stabilirea datei alegerilor de către primarii comunelor, oraşelor, municipiilor sau subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor componente, împreună cu prefecţii şi cu structurile teritoriale ale Centrului Naţional de Administrare a Bazelor de Date privind Evidenţa Persoanelor;

f) propunerea candidaturilor. Prin noţiunea de candidat se înţelege orice persoană care participă la alegeri în urma propunerilor înaintate de competitori electorali sau în nume propriu (candidat independent) pentru a obţine un mandat. Un candidat poate reprezenta un singur competitor electoral. Propunerile de candidaţi se depun la birourile electorale (Biroul Electoral Central sau Birourile electorale de circumscripţie în funcţie de alegerea Preşedintelui României sau a celorlalţi aleşi) cel mai târziu cu 30 sau 40 de zile înainte de data alegerilor (în funcţie de autoritatea publică aleasă – Parlament, Preşedinte etc.). Propunerile de candidaţi se fac în scris, în 4 exemplare;

g) întocmirea buletinelor şi a ştampilelor de vot. Modelul, dimensiunile şi condiţiile de tipărire ale buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, în termen de 7 zile de la stabilirea datei alegerilor, la propunerea Autorităţii Electorale Permanente şi a Ministerului Administraţiei şi Internelor. Confecţionarea ştampilelor birourilor electorale se realizează prin grija prefecţilor, iar ştampila Biroului Electoral Central şi ştampilele cu menţiunea «VOTAT» se confecţionează de către Ministerul Administraţiei şi Internelor;

h) campania electorală. În campania electorală, candidaţii, partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, cât şi cetăţenii cu drept de vot au dreptul să-şi exprime opiniile în mod liber şi fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizarea televiziunii, radioului, presei scrise, a mijloacelor electronice şi a celorlalte mijloace de informare în masă;

i) desfăşurarea votării. Votarea are loc în secţiile de votare. Cabinele şi urnele trebuie aşezate în aceeaşi încăpere în care se află biroul preşedintelui biroului electoral al secţiei de votare. Votarea începe la ora 7:00 şi are loc până la ora 21:00. La toate operaţiunile din secţiile de votare, cât şi la toate operaţiunile efectuate de birourile electorale la toate nivelurile pot asista **observatori ai alegerilor**. Aceştia pot fi: a) observatori

interni acreditaţi; b) reprezentanţi acreditaţi ai unor organizaţii străine; c) reprezentanţi acreditaţi ai presei scrise, radioului şi televiziunii, români şi străini;

j) stabilirea rezultatelor votării şi atribuirea mandatelor se face în mod diferit, în funcţie de tipul de alegere.

Bibliografie

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 148-158, p. 471-479

D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, 5e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 200-205, p. 212-238

M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituţia României, comentată şi adnotată, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 87-90

M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Vida, Alegerile parlamentare şi prezidenţiale. Texte legale comentate, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 334-352

Şt. Deaconu, M. Enache, Votul la români. O incursiune în evoluţia sistemelor electorale din România, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 561-583

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 20-40

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 129-133

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, 2007, p. 542-556

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 359-375

C. Ionescu, Legile electorale pe înţelesul tuturor, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004

A. Iorgovan, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Uniunii Vatra Românească, Tg. Mureş, 1998, p. 421-422

O. Manolache, Tratat de drept comunitar, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 98-102

P. Martin, Sistemele electorale şi modurile de scrutin, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1999

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 91-144

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 292-312

I. Muraru, I. Vida, A. Iorgovan, F. Vasilescu, Noua lege electorală a României. Text şi comentarii, Bucureşti, 1990

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, A. Muraru, K. Benke, M. Eremia, Gh. Iancu, C.-L. Popescu, Şt. Deaconu, Alegerile şi corpul electoral, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

P. Negulescu, G. Alexianu, Tratat de drept public, Casa Şcoalelor, 1942, p. 442-482

P. Negulescu, Curs de drept constituţional român, Ed. Alex Th. Doicescu, Bucureşti, p. 344-365

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 95-105

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 209-240

E.S. Tănăsescu, Legile electorale – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 216

*** Sisteme electorale contemporane, Ed. RAMO, Bucureşti, 1996

Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000)

Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011)

Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015)

Legea nr. 157/2005 de ratificare a Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană (M.Of. nr. 465 din 1 iunie 2005)

Legea nr. 334/2006 privind finanţarea activităţii partidelor politice şi a campaniilor electorale, republicată (M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015)

Legea nr. 33/2007 privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată (M.Of. nr. 627 din 31 august 2012)

Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente (M.Of. nr. 553 din 24 iulie 2015)

Legea nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului de instituirea a Comunităţii Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007 (M.Of. nr. 107 din 12 februarie 2008)

Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal şi direct, publicat în Jurnalul Oficial al UE L 278 din 8 octombrie 1976, modificat prin Decizia Consiliului 2002/772/CE, Euratom (JO UE L 283 din 21 octombrie 2002)

BCU IAŞI "ALEXANDRU IOAN CUZA" UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VII
Referendumul

Obiectivele de învăţare ale Capitolului VII

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să înţelegeţi ce reprezintă referendumul;
- să cunoaşteţi tipurile de referendum;
- să cunoaşteţi regimul juridic al referendumului;
- să cunoaşteţi procedura de desfăşurare a referendumului;
- să cunoaşteţi cine poate iniţia un referendum în România;
- să cunoaşteţi pentru ce se poate iniţia un referendum;
- să aflaţi care sunt efectele organizării unui referendum.

Secţiunea 1. Noţiune

Referendumul este o modalitate de consultare a poporului.

Referendumul este o formă de exercitare a suveranităţii poporului. Potrivit art. 2 din Constituţia României, suveranitatea aparţine poporului care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin **referendum**. Acest articol nu face însă decât să enumere, limitativ, instrumentele de realizare a puterii poporului ca putere de stat. Articolul constituţional nu face o ierarhie între cele două instrumente de realizare a puterii de stat: organele reprezentative şi referendumul. Aşadar, **referendumul este o modalitate de consultare a întregului popor cu privire la diverse probleme ale ţării, de interes general** şi de exercitare de către popor a suveranităţii statale. Această cale de consultare a poporului este, în fapt, o reminiscenţă a democraţiei directe în care cetăţenii au posibilitatea de a se exprima direct şi de a contribui la luarea deciziilor majore ale statului. Poporul, la rândul său, se exprimă prin vot cu privire la problema sau problemele de interes general asupra cărora este chemat să se pronunţe. Poporul se poate exprima în cadrul democraţiei atât pe cale directă, prin intermediul alegerilor şi a referendumului, cât şi pe cale indirectă, prin intermediul organelor reprezentative ale statului: Parlament, Şef de stat, aleşi locali.

Terminologic, cuvântul „referendum" îşi are originea în dreptul roman, acolo unde referendumul desemna o procedură de consultare directă a întregului corp electoral (doar cetăţenii cu drept de vot, nu şi plebea) cu privire la o anumită problemă. În acest fel era legitimată decizia adoptată în problema supusă consultării.

BCU "IOAN SLAVICI" UNIVERSITY LIBRARY

Termenul de „referendum" nu se confundă cu cel de „plebiscit", deoarece „plebiscitul" este, din punctul de vedere al formei, un referendum care nu se referă la un document sau la o problemă de larg interes public, ci la un individ (*Cristian Ionescu*). Potrivit dreptului roman, prin plebiscit se înţelegea ceea ce plebea decidea şi hotăra (*Plebiscitum est quod plebs iubet atque constituit* sau *Plebiscitum est quod plebs plebeio magistratu interrogante, veluti tribuno, constituebat*).

Astăzi, termenul „referendum" este întâlnit în ramurile dreptului public (dreptul constituţional, dreptul administrativ sau dreptul internaţional public). În dreptul internaţional public, termenul utilizat este **ad referendum**, care înseamnă supunerea spre aprobarea unei autorităţi publice a deciziei pe care reprezentantul acelei autorităţi a luat-o sub rezerva ratificării ulterioare a deciziei de către autoritatea în cauză.

Secţiunea a 2-a. Tipuri de referendum

Referendumul consultativ şi referendumul obligatoriu.

În afara referendumului consultativ prevăzut de art. 90 din Constituţia României, referendum ce „are toate trăsăturile unui **plebiscit**" (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*) şi care este facultativ, Constituţia prevede şi referendumul obligatoriu reglementat la art. 95 şi art. 151 din Constituţie. Dacă în cazul referendumului reglementat la art. 90 avem de-a face cu o consultare populară cu un caracter pur facultativ (adică, dacă Preşedintele României doreşte să îl convoace o poate face, dar dacă nu, nimeni nu îl poate obliga să o facă), în cazul referendumului reglementat la art. 95 şi art. 151, avem de-a face cu un **referendum decizional obligatoriu**, prin care fie este demis sau păstrat în funcţie şeful statului, fie este adoptată sau respinsă legea de modificare a Constituţiei. Clasificarea în cele două tipuri de referendum (**referendum facultativ/consultativ** şi **referendum obligatoriu**) se face în funcţie de obligativitatea organizării lui şi a efectelor juridice produse prin însuşi rezultatul său. Dacă în cazul referendumului decizional obligatoriu, acesta este obligatoriu de organizat şi produce efecte juridice directe prin validarea rezultatului său, în cazul referendumului facultativ/consultativ, acesta nu este obligatoriu să fie convocat şi nu produce efecte juridice directe prin validarea rezultatului său.

Din examinarea textului constituţional al art. 90 rezultă că acesta reglementează doar referendumul consultativ organizat la nivel naţional în probleme de interes naţional, dar nu defineşte, pe de o parte, nici „**problemele de interes naţional**", iar, pe de altă parte, nu prevede nici că aceste probleme vor fi stabilite ulterior prin lege.

De asemenea, Constituţia nu prevede nicio restricţie cu privire la organizarea unui referendum în acelaşi timp cu desfăşurarea oricărui alt tip de alegeri. „Referendumul se poate desfăşura oricând în cursul anului, dacă Parlamentul a fost consultat sau a aprobat propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Aşadar, potrivit Constituţiei, nu există nicio altă condiţie care să interzică organizarea şi desfăşurarea referendumului simultan cu alegerile prezidenţiale, parlamentare, locale sau cele pentru Parlamentul European, ori într-un anumit interval de timp anterior sau posterior alegerilor menţionate. Ca atare, acolo unde legea nu distinge, nici interpre-

tul nu poate să o facă – *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 355/2007).

Legea lasă această modalitate de consultare a cetăţenilor ca pe o posibilitate pe care o are Preşedintele, însă cu anumite limitări. Având în vedere că în România doar Parlamentul este învestit cu atribuţii legislative, textul constituţional impune ca pentru organizarea unui referendum naţional Preşedintele să consulte mai întâi Parlamentul, ca exponent al cetăţenilor. Şi de această dată, legea prevede că Preşedintele trebuie doar să consulte Parlamentul, fără a fi obligat să ţină cont de părerea acestuia.

În ceea ce priveşte cauzele care pot duce la iniţiativa organizării unui referendum, textul nu face o referire clară. El prevede că se poate organiza un referendum cu privire la probleme de interes naţional, fără să definească sintagma de „interes naţional". Se lasă la aprecierea Preşedintelui dacă situaţiile pentru care cere organizarea unui referendum sunt de interes naţional sau nu. Pe de altă parte, ar fi şi foarte dificil să poată fi identificate şi înscrise în textul constituţional toate acele situaţii care sunt de interes naţional şi care necesită organizarea unui referendum la cererea Preşedintelui.

La o primă citire a textului, s-ar putea interpreta că Preşedintele, prin această modalitate pe care o are la îndemână, ar putea interveni în domeniul legislativ şi ar putea influenţa activitatea Parlamentului. Analizând în profunzime textul, vom constata că, prin aceste prevederi constituţionale, se dă dreptul şefului statului de a fi în permanentă legătură cu cetăţenii, cu cei care l-au ales. Este una dintre modalităţile directe de a afla dacă mai are sau nu sprijinul electoratului. Din punct de vedere practic, ar fi utilă şi deosebit de necesară organizarea de referendumuri în care cetăţenii să-şi poată exprima opinia cu privire la diverse decizii care se iau pe seama lor. De altfel, în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a stabilit în mod clar că „Dreptul constituţional al Preşedintelui de a recurge la referendum nu îi poate conferi însă acestuia posibilitatea legiferării, întrucât, în conformitate cu voinţa constituantului român, Preşedintele nu poate iniţia un referendum legislativ, ci numai unul consultativ" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 70/1999).

În cadrul referendumului organizat în condiţiile art. 90 din Constituţie, Preşedintele României are posibilitatea consultării poporului pe una sau mai multe probleme de interes naţional, poporul exprimându-se cu DA sau NU asupra problemei sau a problemelor pentru care este consultat.

Clasificarea tipurilor de referendum.

Dacă legislaţia română instituie doar cele două tipuri de referendum: a) referendumul facultativ/consultativ şi b) referendumul obligatoriu, în alte state întâlnim şi alte tipuri de referendum, clasificate după diverse criterii:

a) în funcţie de actul juridic asupra căruia se organizează un referendum, avem: a) referendumuri constituţionale; b) referendumuri legale şi c) referendumuri convenţionale. **Referendumul constituţional** se organizează pentru aprobarea unei Constituţii şi este, de regulă, obligatoriu de organizat pentru a putea fi aprobată Constituţia. Astăzi, majoritatea statelor îşi aprobă legile fundamentale în urma

organizării unui referendum popular (ex. Franţa, Italia, Spania, Portugalia, România etc.). **Referendumul legal** este cel care se organizează având ca obiect o lege (ex. fie adoptarea, fie abrogarea ei). Acest tip de referendum este, mai de grabă, un drept de veto popular acordat cetăţenilor. Îl întâlnim, cu unele elemente specifice, în state precum Italia sau Elveţia. **Referendumul convenţional** este cel organizat pentru ratificarea unui acord internaţional ori pentru exprimarea poziţiei unui stat cu privire la o anume problemă de drept internaţional (ex. referendumurile organizate în statele membre UE pentru ratificarea Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa);

b) în funcţie de tipul de decizie care se adoptă în urma organizării unui referendum, întâlnim: a) referendumuri normative şi b) referendumuri abrogative. **Referendumurile normative** sunt cele organizate pentru adoptarea unui act normativ. Acestea sunt mai rar întâlnite în practică deoarece este dificil ca cetăţenii să poată adopta o lege prin referendum. Ca regulă generală, referendumurile constituţionale sunt şi referendumuri normative. **Referendumurile abrogative** sunt cele care se organizează în vederea abrogării unui text normativ (ex. se foloseşte în Italia);

c) în funcţie de obiectul cu privire la care este consultat poporul, avem: a) referendumuri ce privesc acte normative în vigoare şi b) referendumuri ce privesc propuneri sau proiecte de acte normative. Primul tip de referendum are în vedere exprimarea poziţiei de către cetăţeni asupra unui act normativ în vigoare în vederea păstrării sau abrogării lui sau în vederea ratificării lui ori nu (ex. referendumurile organizate pentru aderarea unui stat la un act internaţional). Cel de-al doilea tip de referendum se organizează pentru ca autorităţile statului să afle poziţia cetăţenilor vis a vis de un anume proiect de lege sau de o problemă controversată în practică (ex. referendumurile consultative organizate în state precum România, Grecia, Franţa, Elveţia etc.).

Secţiunea a 3-a. Regimul juridic al referendumului în România

Referendumul este reglementat la nivel constituţional şi legal.

Constituţia nu reglementează în detaliu **regimul juridic al referendumului.** Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, adoptată de Parlament în baza art. 73 alin. (3) lit. d), stabileşte în detaliu modul de organizare şi desfăşurare a tuturor formelor de referendum: a) referendumul cu privire la probleme de interes naţional; b) referendumul organizat la nivel local; c) referendumul pentru demiterea Preşedintelui României, organizat la nivel naţional şi d) referendumul pentru adoptarea legii de modificare a Constituţiei, organizat la nivel naţional.

Liniile directoare ale Comisiei de la Veneţia.

Fiind un instrument important de realizare a puterii statale, modalitatea de organizare şi desfăşurare a referendumului a constituit şi obiect de interes pentru organismele internaţionale cu atribuţii în materia asigurării unui regim democratic de realizare a puterii statale.

Astfel, Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia) a adoptat, cu prilejul celei de-a 18-a reuniuni din 12 octombrie 2006 de la Veneţia, **Liniile directoare cu privire la organizarea referendumului.** Acest document se referă la referendum ca patrimoniu electoral european. Documentul reglementează regulile referitoare la vot, întocmirea listelor electorale, modul de organizare a votului, drepturile minorităţilor naţionale în privinţa votului, validarea şi consecinţele referendumului.

Conform acestui document, se recomandă ca fiecare alegător să dispună, în principiu, de un **singur vot.** În cazul în care sistemul de vot le acordă însă alegătorilor mai mult de un singur vot (de exemplu, în prezenţa votului alternativ), fiecare alegător va dispune de acelaşi număr de voturi. Trebuie asigurată egalitatea de şanse între partizanii şi adversarii propunerii supuse la vot. Aceasta implică neutralitatea autorităţilor administraţiei publice, în special referitor la: a) campania pentru referendum; b) acoperirea de către mass-media, în special cele publice; c) finanţarea din fonduri publice a campaniei şi a actorilor săi; d) afişajul şi publicitatea; e) dreptul la demonstraţii pe căile publice.

În emisiunile radioului şi televiziunii publice consacrate campaniei pentru referendum se recomandă să se asigure egalitatea între partizanii şi adversarii propunerii. Trebuie de asemenea asigurată egalitatea în ceea ce priveşte subvenţiile publice şi celelalte forme de sprijin. Dacă se asigură **egalitatea între partidele politice,** aceasta poate fi strictă sau proporţională. Dacă este strictă, partidele politice sunt tratate în mod egal, indiferent de ponderea lor în parlament sau de susţinerea lor de către electorat. Dacă este proporţională, partidele politice trebuie tratate în funcţie de rezultatele obţinute în alegeri.

În conformitate cu principiul libertăţii de expresie, legea trebuie să prevadă că se asigură un minim de acces la mediile audiovizuale private pentru participanţii la referendum, în ceea ce priveşte campania pentru referendum şi publicitatea. De asemenea, **finanţarea** partidelor politice şi a **campaniei pentru referendum** trebuie să fie transparentă.

În ceea ce priveşte **minorităţile naţionale,** de principiu, adoptarea de reguli speciale pentru ele nu contravine principiului egalităţii. Alegătorii nu trebuie însă obligaţi să îşi indice apartenenţa la o minoritate naţională.

Pe întreaga perioadă a desfăşurării referendumului, autorităţile administraţiei publice trebuie să îşi respecte **obligaţia de neutralitate** care constituie un element de asigurare a liberei formări a voinţei alegătorilor. Problema supusă votului trebuie să fie clară. Nu trebuie să inducă în eroare, nu trebuie să sugereze un răspuns, alegătorii trebuie să fie informaţi cu privire la efectele referendumului, participanţii la scrutin trebuie să poată răspunde la întrebări doar prin „da", „nu" sau prin vot alb. Autorităţile trebuie să furnizeze o informare obiectivă. Aceasta implică faptul că textul supus referendumului, însoţit de un raport explicativ sau de un material echilibrat aparţinând partizanilor şi adversarilor propunerii, trebuie să fie pus la dispoziţia alegătorilor cu suficient timp înainte. Informaţiile trebuie să fie accesibile în toate limbile oficiale şi în limbile minorităţilor naţionale.

În cazul utilizării **votului prin corespondenţă** sau a **votului electronic**, autorităţile trebuie să se asigure mai întâi că serviciul de poştă este sigur şi fiabil, iar votul electronic trebuie să se exercite în conformitate cu Recomandarea Rec. (2004) 11 a Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei cu privire la normele juridice, operaţionale şi tehnice privind votul electronic. În mod special, el trebuie utilizat doar dacă este sigur, fiabil, eficace, solid din punct de vedere tehnic, deschis faţă de o verificare independentă şi uşor accesibil pentru alegători. Transparenţa sistemului trebuie garantată.

Referendumurile democratice nu sunt posibile decât în condiţiile respectării drepturilor omului, în special a libertăţii de exprimare şi a libertăţii presei, a liberei circulaţii în interiorul ţării, precum şi a libertăţii de întrunire şi de asociere în scopuri politice, inclusiv prin înfiinţarea de partide politice. Restrângerea acestor libertăţi trebuie să aibă o bază legală, să fie în interesul public şi să respecte principiul proporţionalităţii.

Cu excepţia regulilor tehnice şi de detaliu (care pot fi, la nivel de reglementări, ale executivului), regulile în materie referendară trebuie să aibă cel puţin rang de lege. Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie să poată fi modificate cel puţin un an înainte de referendum, sau trebuie reglementate de Constituţie ori la un nivel superior legii ordinare.

În privinţa misiunilor de **observare a alegerilor**, atât observatorilor naţionali, cât şi celor internaţionali trebuie să li se acorde o posibilitate cât mai largă de a participa la observarea referendumului. Observarea nu trebuie să se limiteze la ziua votării, ci trebuie să includă campania pentru referendum, precum şi, după caz, perioada de înregistrare a alegătorilor şi perioada de strângere a semnăturilor. Ea trebuie să permită să se constate dacă s-au produs nereguli înainte de votare, în cursul votării şi după aceea. În special, trebuie să fie posibilă în timpul numărării voturilor. Observatorii trebuie să se poată deplasa oriunde se desfăşoară operaţiuni în legătură cu referendumul (de exemplu, la numărarea şi verificarea voturilor). Locurile în care observatorii nu au drept de prezenţă, precum şi motivele acestei interdicţii trebuie prevăzute în mod expres de lege. Observarea trebuie să vizeze respectarea obligaţiei de neutralitate de către autorităţile publice.

Problemele supuse referendumului, implicit cele care vizează modificări legislative, trebuie să respecte ansamblul legislaţiei de rang superior (**principiul ierarhiei actelor normative**). Ele nu trebuie să contravină dreptului internaţional sau principiilor statutare ale Consiliului Europei (democraţia, drepturile omului şi preeminenţa dreptului – statul de drept).

Documentul Comisiei de la Veneţia cuprinde şi reguli speciale aplicabile în cazul unui referendum organizat la cererea unui segment al electoratului şi în baza iniţiativelor. Astfel, orice titular al drepturilor politice are dreptul de a semna o **iniţiativă populară** sau o cerere de referendum. Termenele pentru strângerea semnăturilor (îndeosebi ziua în care începe să curgă termenul şi ziua în care se împlineşte termenul) trebuie prevăzute în mod clar, la fel ca şi numărul de semnături care trebuie strânse. Orice persoană (indiferent dacă este sau nu este titular de drepturi politice) trebuie să aibă dreptul de a proceda la strângerea de semnături. În cazul în care strângerea de semnături pentru o iniţiativă populară sau cerere de referendum

efectuată pe artere publice este supusă autorizării, o asemenea autorizaţie poate fi refuzată numai în cazurile expres prevăzute de lege, pe baza unui interes public precumpănitor şi în conformitate cu principiul egalităţii. Remunerarea, din resurse private, a activităţii de strângere a semnăturilor pentru iniţiative populare şi cereri de referendum trebuie interzisă, de principiu. Dacă este totuşi admisă, atunci trebuie reglementată atât în ceea ce priveşte suma totală alocată, cât şi suma plătită fiecărei persoane. Toate semnăturile trebuie verificate. În scopul de a facilita această verificare, listele de semnături vor cuprinde de preferinţă alegătorii înscrişi în aceeaşi localitate.

Pentru a evita **invalidarea totală a referendumului**, trebuie ca o autoritate competentă să poată rectifica, anterior votării, erorile de redactare sau care decurg din conţinutul întrebării, ca de exemplu: a) caracterul obscur, deceptiv sau sugestiv al întrebării; b) încălcarea regulilor de validitate în sens formal sau material. În acest caz, se poate declara invalidarea parţială dacă restul textului este coerent. Se poate avea în vedere, de asemenea, împărţirea în subdiviziuni pentru a remedia lipsa unităţii de conţinut.

În cazul în care Parlamentul are obligaţia de a transmite un punct de vedere cu privire la organizarea unui referendum, documentul Comisiei de la Veneţia prevede că atunci când se supune la vot un text la cererea unui segment din electorat sau a unei autorităţi publice, alta decât Parlamentul, acesta (Parlamentul – n.n.) trebuie să îşi poată da **avizul consultativ** asupra textului în cauză. În cazul iniţiativelor populare, poate avea dreptul de a opune o contra-propunere faţă de textul propus, care să fie supusă, concomitent, votului popular. Trebuie să fie fixat un termen înăuntrul căruia Parlamentul să îşi dea avizul consultativ; dacă acest termen nu este respectat, textul va fi supus la vot fără avizul Parlamentului.

În privinţa **cvorumului de participare la referendum**, Comisia de la Veneţia nu recomandă: a) un cvorum (prag, procentaj minimal) de participare, întrucât îi asimilează pe cei care se abţin cu partizanii votului negativ; b) un cvorum de aprobare (acceptarea de către un procentaj minimal din numărul alegătorilor înscrişi), întrucât riscă să creeze o situaţie politică dificilă în cazul când proiectul este adoptat cu o majoritate simplă, inferioară însă cvorumului (pragului) necesar.

Sunt state în care există un astfel de cvorum de participare pentru validarea referendumului (ex. Italia) şi state care nu instituie un cvorum de participare (ex. Elveţia).

În privinţa situaţiei din România, ar trebui să existe o uniformitate de reglementare privind instituirea unui cvorum de participare la vot pentru validarea referendumului deoarece, pentru diferite tipuri de referendum, există diferite cvorumuri. De asemenea, cu privire la **efectele referendumului**, acestea trebuie să fie precizate expres în Constituţie sau prin lege, fie că referendumul este decizional, fie că este facultativ/consultativ. Totodată, este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă are însă caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară [Comisia de la Veneţia, Linii directoare pentru organizarea referendumului, CDL-AD(2006)027rev, Studiu nr. 371/2006, Strasbourg, 8 noiembrie 2006].

Toate aceste recomandări făcute de Comisia de la Veneţia ne arată că recurgerea la mijloacele democraţiei directe, cum este referendumul, nu este lipsită de apariţia unor pericole privind restrângerea unor drepturi ale cetăţenilor, abuzul unor autorităţi sau denaturarea finalităţii referendumului. Tocmai de aceea, utilizarea referendumului trebuie atent chibzuită de autorităţile statului şi atent observat procesul de desfăşurare a lui de către societatea civilă în ansamblu.

Secţiunea a 4-a. Procedura organizării referendumului în România

Etapele organizării referendumului.

Din punct de vedere al modalităţii de realizare al referendumului, acesta poate fi organizat la nivel naţional, pentru probleme de interes naţional, sau la nivel local, pentru probleme de interes local. În secţiunea de faţă nu ne vom referi decât la procedura organizării referendumului naţional. Articolul 90 din Constituţie se referă doar la primul tip de **referendum**, cel **naţional** care se poate realiza la cererea Preşedintelui României, după consultarea acestuia cu Parlamentul şi în probleme de interes naţional.

Aşa cum rezultă din art. 90 din Constituţie, **procedura referendumului** iniţiat de Preşedinte cu privire la „probleme de interes naţional" presupune mai multe etape succesive:

a) anunţarea publică de către Preşedinte a intenţiei de a organiza un referendum naţional;

b) consultarea Parlamentului, de către Preşedinte, cu privire la tema sau temele referendumului şi la data organizării acestuia. Parlamentul este doar consultat. Nu este obligatoriu să se ţină cont de punctul de vedere al Parlamentului. Consultarea se poate face fie printr-o scrisoare adresată Parlamentului, fie printr-un mesaj pe care să îl prezinte Parlamentului cu privire la problema de interes naţional pentru care urmează să consulte poporul prin referendum. Consultarea Parlamentului este o condiţie prealabilă deciziei Preşedintelui, realizarea ei este obligatorie, în sensul că Preşedintele României nu poate iniţia procesul referendumului fără această consultare;

Camerele reunite ale Parlamentului adoptă o hotărâre cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi prin care avizează solicitarea Preşedintelui de organizare a unui referendum. Legea de organizare şi desfăşurare a referendumului prevedea că hotărârea Parlamentului, prin care acesta avizează solicitarea Preşedintelui României de organizare a unui referendum consultativ, se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Curtea Constituţională a stabilit, în jurisprudenţa sa, că acest lucru este neconstituţional deoarece, „în activitatea parlamentară, potrivit art. 67 din Constituţie referitor la «Actele juridice şi cvorumul legal», Camera Deputaţilor şi Senatul adoptă legi, hotărâri şi moţiuni, în prezenţa majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Sub acest aspect, prevederile constituţionale menţionate stabilesc categoriile de acte juridice pe care le adoptă Parlamentul, precum şi cvorumul legal necesar adoptării lor. În ceea ce priveşte adoptarea hotărârilor fiecărei Camere sau ale Camerelor reu-

nite ale Parlamentului, legiuitorul face distincţie între hotărârile parlamentare care se adoptă cu majoritatea absolută de voturi, sens în care exemplificăm cu prevederile art. 76 alin. (1) din Constituţie, referitoare la adoptarea sau modificarea regulamentelor parlamentare, şi hotărârile care se adoptă cu majoritate simplă de voturi, de exemplu hotărârile, aşa cum dispune alin. (2) al aceluiaşi articol constituţional. Acestea, în condiţiile în care numărul celor prezenţi este de cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor fiecărei Camere. Aşadar, Curtea constată că, de regulă, hotărârile Parlamentului se adoptă cu majoritate simplă de voturi, dacă Legea fundamentală nu prevede altfel. Or, în afara dispoziţiilor art. 76 alin. (1), Constituţia prevede că, în unele domenii, hotărârile pot fi adoptate doar cu votul majorităţii membrilor celor două Camere. În acest sens sunt, de exemplu, prevederile constituţionale ale art. 95 alin. (1), potrivit cărora Preşedintele României poate fi suspendat din funcţie cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, precum şi cele ale art. 103 alin. (3), în temeiul cărora Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor (...). Or, aşa cum s-a arătat deja, potrivit art. 76 alin. (2) din Constituţie, hotărârile Parlamentului, se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 392/2007).

c) emiterea de către Parlament a unei Hotărâri prin care să-şi transmită punctul de vedere cu privire la organizarea unui referendum. Hotărârea respectivă trebuie adoptată cu votul majorităţii membrilor Parlamentului prezenţi la dezbatere. Punctul de vedere al Parlamentului este consultativ pentru Preşedintele României. În ceea ce priveşte emiterea unui astfel de punct de vedere, textul constituţional nu prevede un termen în care Parlamentul este obligat să dea un răspuns şefului statului. Legea de organizare şi desfăşurare a referendumului, în forma ei modificată prevede un termen în care Parlamentul este obligat să dea un răspuns şefului statului. Astfel, punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului iniţiat de Preşedintele României urmează să fie exprimat, printr-o hotărâre adoptată în şedinţa comună a celor două Camere, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi, în termen de cel mult 20 de zile calendaristice de la solicitarea Preşedintelui. Dacă Parlamentul nu îşi transmite punctul de vedere în termenul stabilit, Preşedintele României emite decretul privind organizarea referendumului după expirarea acestui termen, procedura constituţională de consultare a Parlamentului considerându-se îndeplinită;

Înainte de modificarea adusă Legii privind organizarea şi desfăşurarea referendumului referitoare la instituirea unui termen în care Parlamentul să fie obligat să-şi trimită avizul şefului statului profesorul Tudor Drăganu atrăgea atenţia asupra faptului că „această lacună a Constituţiei ar putea avea consecinţe grave în cazul în care, pe calea referendumului, Preşedintele Republicii ar urmări să supună arbitrajului corpului electoral un conflict născut între el şi Parlament. În acest caz, în lipsa unui termen în limitele căruia ar fi obligat să se pronunţe, Parlamentul ar putea amâna la infinit emiterea avizului său consultativ, ceea ce ar duce la paralizarea exercitării de către Preşedintele Republicii a unei atribuţii recunoscute lui de Constituţie".

d) stabilirea obiectului şi a datei referendumului naţional prin decret. Decretul va cuprinde atât obiectul, cât şi data referendumului, prevăzând şi întrebarea sau întrebările la care populaţia este chemată să răspundă. Data referendumului trebuie stabilită, de regulă, într-o singură zi nelucrătoare şi ea trebuie să poată fi identificată. Legislaţia existentă nu prevede nicio interdicţie în legătură cu stabilirea datei referendumului în aceeaşi

zi cu desfăşurarea unor alte alegeri naţionale sau locale şi nici interdicţia ca referendumul să se desfăşoare în două zile. De altfel, Curtea Constituţională a stabilit că, „potrivit Constituţiei, nu există nicio altă condiţie care să interzică organizarea şi desfăşurarea referendumului simultan cu alegerile prezidenţiale, parlamentare, locale sau alegerile pentru Parlamentul European ori într-un anumit interval de timp, anterior sau posterior alegerilor menţionate" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 147/2007);

Recomandabil ar fi însă ca referendumul să nu se suprapună cu organizarea niciunui alt tip de alegeri, pentru a nu fi influenţate alegerile respective sau rezultatul referendumului. Aceste recomandări sunt făcute şi de Consiliul Europei prin Comisia pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia), deşi, în practică, datorită unei rate scăzute a participării cetăţenilor la vot şi pentru a scădea costurile organizării a două tipuri de alegeri la intervale mici de timp, statele organizează mai multe tipuri de alegeri în aceeaşi zi. Spre exemplu, în luna iunie 2004, odată cu alegerile pentru Parlamentul European, mai multe state, precum Anglia, Irlanda, Malta, Italia, Belgia, Germania au organizat alegeri locale, iar în alte state, precum Luxemburg au fost organizate alegeri parlamentare naţionale odată cu alegerile europarlamentare.

e) publicarea decretului în Monitorul Oficial al României, Partea I şi aducerea la cunoştinţă publică a obiectului şi datei referendumului prin presă, radio şi televiziune;

f) organizarea referendumului de către Guvern. Măsurile tehnico-organizatorice privitoare la referendumul naţional se stabilesc de Guvernul României în termen de 10 zile de la data la care a fost anunţat referendumul;

g) consultarea poporului, care îşi exprimă voinţa cu privire la problemele de interes naţional ce îi sunt supuse de către Preşedinte. Art. 90 din Constituţie stabileşte competenţa exclusivă a Preşedintelui în determinarea **problemelor de interes naţional** ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. „Numai Preşedintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes naţional şi, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia. În raport cu această reglementare, Preşedintele este singurul îndreptăţit să stabilească «problemele de interes naţional» asupra cărora poate cere poporului să îşi exprime voinţa prin referendum" (Deciziile Curţii Constituţionale nr. 70/1999 şi nr. 355/2007).

Orice enumerare printr-o lege adoptată de Parlament a situaţiilor considerate ca fiind de „interes naţional" se poate transforma ulterior într-o îngrădire, într-o limitare care să afecteze dreptul constituţional al Preşedintelui de a decide singur cu privire la problemele asupra cărora vrea să consulte poporul. Acest drept exclusiv al Preşedintelui îşi găseşte suportul în dispoziţiile constituţionale ale art. 80 referitor la „Rolul Preşedintelui", ale art. 2 alin. (1) potrivit căruia „suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative (...), precum şi prin referendum", ale art. 81 alin. (1) referitor la legitimitatea electorală egală a Preşedintelui României cu legitimarea Parlamentului şi ale art. 1 alin. (4) care stabileşte că „statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale". Stabilirea prin lege a problemelor de interes naţional ar reprezenta un amestec al Parlamentului în exercitarea atribuţiilor exclusive ce-i sunt conferite prin Constituţie

Preşedintelui şi, ca atare, o nesocotire a principiului separaţiei şi echilibrului puterilor în cadrul democraţiei constituţionale. Astfel de limitări prin lege a problemelor pentru care poporul poate fi consultat prin referendum nu pot fi susţinute nici de dispoziţiile art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituţie, potrivit cărora, prin lege organică se reglementează „organizarea şi desfăşurarea referendumului", întrucât textul are în vedere stabilirea prin lege a unor măsuri tehnice, procedurale, necesare în procesul de consultare a poporului pe calea referendumului (Decizia Curţii Constituţionale nr. 567/2006).

h) rezultatele referendumului sunt confirmate de Curtea Constituţională. Curtea prezintă Parlamentului un raport cu privire la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului naţional şi confirmă rezultatele acestuia. Curtea Constituţională publică rezultatul referendumului în Monitorul Oficial al României, Partea I şi în presă. Referendumul este considerat valid numai dacă la acesta participă cel puţin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, decizia fiind luată cu cel puţin 25% din voturile celor înscrişi pe listele electorale permanente.

În ceea ce priveşte procedura referendumului pentru revizuirea Constituţiei, aceasta este reglementată de Constituţie şi de Legea nr. 3/2000. Astfel, conform art. 151 din Constituţie, după adoptarea proiectului sau a propunerii de revizuire a Constituţiei de către Parlament, se organizează un referendum în cel mult 30 de zile de la dată adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire. Obiectul şi data referendumului se stabilesc de către Parlament prin lege. Organizarea acestuia cade în sarcina Guvernului. Conform Legii nr. 3/2000, organizarea şi desfăşurarea referendumului cu privire la revizuirea Constituţiei, precum şi rezultatul acestuia sunt obligatorii, astfel că nu mai este necesar ca o altă autoritate a statului să intervină pentru a pune în aplicare rezultatul referendumului.

Cetăţenii care participă la referendum au dreptul să se pronunţe prin „DA" sau „NU" la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: „Sunteţi de acord cu legea de revizuire a Constituţiei României în forma aprobată de Parlament?"

Confirmarea rezultatelor referendumului se face de către Curtea Constituţională prin hotărâre care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În cazul referendumului pentru demiterea Preşedintelui României procedura este următoarea: după suspendarea de către Parlament a Preşedintelui României, în cel mult 30 de zile de la data suspendării se organizează un referendum pentru demiterea Preşedintelui (art. 95 din Constituţie). Referendumul este obligatoriu şi se stabileşte prin hotărâre a Parlamentului. Confirmarea rezultatelor acestui tip de referendum se face tot de către Curtea Constituţională prin hotărâre care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Cetăţenii care participă la referendum au dreptul să se pronunţe prin „DA" sau „NU" la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: „Sunteţi de acord cu demiterea Preşedintelui României?" (art. 9 din Legea nr. 3/2000). Demiterea Preşedintelui este aprobată dacă, în urma desfăşurării referendumului, propunerea a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate.

Până în momentul de faţă, în România au fost organizate 8 referendumuri naţionale dintre care 5 obligatorii (pentru aprobarea Constituţiei, a Legii de revizuire a Constituţiei şi pentru demiterea Preşedintelui României) şi 3 facultative/consultative. Dintre aceste 8 referendumuri, doar jumătate au fost validate, la restul

neparticipând la vot numărul minim necesar al corpului electoral, așa cum prevedea legea la momentul organizării lor și cum se poate observa în tabelul următor:

Nr.	Obiectul referendumului	Data organizării	Prezența la vot	Rezultat valid/nevalid
1.	Aprobarea noii Constituții	8.12.1991	67,03%	valid
2.	Aprobarea Legii de revizuire a Constituției	18-19.10.2003	55,70%	valid
3.	Demiterea Președintelui României	19.05.2007	44,45%	nevalid
4.	Consultare populară privind introducerea votului uninominal pentru alegerea membrilor Parlamentului României	25.11.2007	26,51%	nevalid
5.	Consultare populară privind reducerea numărului de parlamentari și trecerea la un Parlament unicameral	22.11.2009	50,94%	valid
6.	Demiterea Președintelui României	29.07.2012	46,24%	nevalid
7.	Aprobarea Legii de revizuire a Constituției	6-7.10.2018	21.10%	nevalid
8.	Consultare populară privind independența justiției	26.05.2019	43.3%	valid

Secțiunea a 5-a. Natura juridică a decretului de stabilire a referendumului în România

Decretul Președintelui este un act cu caracter normativ.

Stabilirea datei și a obiectului referendumului se face prin **decret al Președintelui.** Acest decret reprezintă o manifestare unilaterală de voință făcută cu scopul de a produce efecte juridice și este emis în exercitarea unei atribuții constituționale pe care șeful statului o are. Efectele decretului sunt *erga omnes*. Decretul este emis de o autoritate publică și vizează întreaga populație ce are dreptul de a se prezenta la vot, iar în cuprinsul său sunt stabilite norme juridice aplicabile unei largi categorii de persoane. Așadar, din punct de vedere al naturii juridice, considerăm că **decretul Președintelui de stabilire a obiectului și datei referendumului reprezintă un act juridic cu caracter normativ.**

Fiind un act cu caracter normativ, se pune întrebarea care este modalitatea concretă de control al legalității, în sens larg, a unui astfel de act? Poate fi controlat de organele puterii judecătorești pe calea acțiunii în contencios administrativ un astfel de act?

Având în vedere natura juridică a lui, consider că **decretul de stabilire a obiectului și datei referendumului poate fi controlat doar din punct de vedere constituțional de către Curtea Constituțională,** odată cu verificarea modalității de îndeplinire a condițiilor procedurale pentru organizarea referendumului. Acțiunea în contencios vizează apărarea unui drept atunci când o persoană se consideră lezată

BCU ȘTIINȚE CENTRALĂ UNIVERSITY LIBRARY

într-un drept sau un interes legitim. Nu putem considera că iniţierea unui referendum consultativ prin care Preşedintele statului ar dori consultarea populaţiei cu privire la o anumită temă de interes general reprezintă o încălcare a unui drept individual, astfel ca decretul respectiv să poată fi atacat în contencios administrativ.

În cazul în care însă procedura pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului nu a fost respectată, Curtea Constituţională poate lua măsura **invalidării referendumului.**

Secţiunea a 6-a. Consecinţele organizării unui referendum

Rezultatul referendumului obligă moral Parlamentul.

Urmare a organizării referendumului, în condiţiile art. 90 din Constituţie, poporul îşi exprimă voinţa cu privire la probleme de interes naţional, iar această voinţă este consultativă. Deşi textul constituţional nu foloseşte noţiunea de „consultare a poporului", doctrina este unanim de acord că modalitatea de a cere exprimarea voinţei poporului prin referendum este consultativă. În cadrul raporturilor Preşedintelui României cu Parlamentul sau Guvernul, textul constituţional utilizează noţiunea de „consultă" (a se vedea, spre exemplu, art. 86, art. 89 sau art. 90 din Constituţia României). În cadrul raporturilor Preşedintelui cu poporul, nu putea fi utilizată noţiunea de „consultă", având în vedere că poporul este **titularul suveranităţii** şi el se exprimă, nu doar emite o părere, ca în cadrul consultării.

Având în vedere aceste lucruri, se pune problema consecinţelor unui referendum. Rezultatul referendumului constituie pentru autorităţile statului o **obligaţie de rezultat**? Într-o primă opinie, se consideră că „rezultatul referendumului interesează deopotrivă Parlamentul şi Preşedintele României sub aspectul conduitei lor viitoare în legătură cu problema care a făcut obiectul referendumului, fără a constitui vreun «blam» la adresa uneia dintre aceste autorităţi" (*Ion Deleanu*). Într-o altă opinie, se consideră că „deşi Constituţia nu menţionează expres, practic, un Preşedinte care a chemat poporul la referendum, trecând peste punctul de vedere al Parlamentului, iar rezultatul referendumului este negativ, nu mai are nicio credibilitate, urmând, într-o logică firească, să-şi prezinte demisia. Invers, dacă poporul, contrar voinţei Parlamentului, a aprobat punctul de vedere al Preşedintelui, s-ar putea interpreta că data referendumului are şi semnificaţia unei moţiuni de cenzură faţă de Parlament, a unui vot de neîncredere. Altfel, textul din art. 2 al Constituţiei cu privire la suveranitatea naţională este lipsit de relevanţă practică" (*Antonie Iorgovan*).

În ceea ce ne priveşte, considerăm că **rezultatul referendumului** nu poate fi decât unul consultativ pentru autorităţile statului. În caz contrar, ar însemna să atribuim poporului atribuţii expres delegate prin Constituţie diverselor instituţii ale statului. Astfel, prin organizarea unui referendum privind dizolvarea Parlamentului, ar însemna ca textul constituţional al art. 89 să nu se mai aplice; prin organizarea unui referendum privind constituirea unei noi Adunări Constituante, ar însemna ca procedura constituţională de revizuire constituţională să nu se mai aplice; prin

organizarea unui referendum prin care poporul să medieze un eventual conflict între diverse autorităţi ale statului, ar însemna ca atribuţia Curţii Constituţionale de rezolvare a conflictelor juridice de natură constituţională, prevăzută în art. 146 din Constituţie, să nu mai aibă aplicabilitate etc.

Referendumul este consultativ, astfel că rezultatul său nu produce efecte juridice directe şi nu obligă autorităţile statului la adoptarea unor decizii în concordanţă cu voinţa poporului rezultată în urma referendumului. Acest lucru nu înseamnă însă că autorităţile statului trebuie să rămână pasive la dorinţele poporului şi să nu ducă la îndeplinire dorinţa acestuia de schimbare în domeniul în care a fost consultat. În caz contrar, aceste autorităţi s-ar îndepărta de voinţa guvernaţilor.

Rezumat

Noţiunea de referendum: referendumul este o modalitate de consultare a întregului popor cu privire la diverse probleme ale ţării, de interes general şi de exercitare de către popor a suveranităţii statale. Terminologic, cuvântul referendum îşi are originea în dreptul roman, acolo unde referendumul desemna o procedură de consultare directă a întregului corp electoral (doar cetăţenii cu drept de vot, nu şi plebea) cu privire la o anumită problemă.

Tipuri de referendum: a) referendum facultativ/consultativ şi b) referendum obligatoriu.

Clasificare: 1) în funcţie de actul juridic asupra căruia se organizează un referendum, avem: a) referendumuri constituţionale; b) referendumuri legale şi c) referendumuri convenţionale; 2) în funcţie de tipul de decizie care se adoptă în urma organizării unui referendum, întâlnim: a) referendumuri normative şi b) referendumuri abrogative; 3) în funcţie de obiectul cu privire la care este consultat poporul, avem: a) referendumuri ce privesc acte normative în vigoare şi b) referendumuri ce privesc propuneri sau proiecte de acte normative.

Regimul juridic al referendumului în România. Este reglementat de: a) Constituţie; b) Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului şi Liniile directoare cu privire la organizarea referendumului adoptate de Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia) cu prilejul celei de-a 18-a reuniuni din 12 octombrie 2006 de la Veneţia.

Procedura organizării referendumului consultativ naţional în România presupune două etape succesive: a) consultarea Parlamentului, care, în Camere reunite, adoptă o hotărâre cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi şi b) consultarea poporului, care îşi exprimă voinţa cu privire la problemele de interes naţional ce îi sunt supuse de către Preşedinte.

Etapele procedurale ce trebuie parcurse în organizarea şi desfăşurarea referendumului sunt: a) anunţarea public de către Preşedinte a intenţiei de a organiza un referendum naţional; b) consultarea Parlamentului de către Preşedinte cu privire la tema sau temele referendumului şi la data organizării acestuia; c) emiterea de către

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Parlament a unei Hotărâri prin care să-şi transmită punctul de vedere cu privire la oportunitatea organizării unui referendum; d) stabilirea obiectului şi a datei referendumului naţional prin decret; e) publicarea decretului în Monitorul Oficial al României, Partea I şi aducerea la cunoştinţă publică a obiectului şi datei referendumului prin presă, radio şi televiziune; f) organizarea referendumului de către Guvern; g) confirmarea rezultatelor referendumului de Curtea Constituţională.

Natura juridică a decretului de stabilire a referendumului în România: decretul Preşedintelui de stabilire a obiectului şi datei referendumului reprezintă un act juridic cu caracter normativ.

Consecinţele organizării unui referendum: rezultatul referendumului este consultativ pentru autorităţile statului. Acest lucru nu înseamnă însă că autorităţile statului trebuie să rămână pasive la dorinţele poporului şi să nu ducă la îndeplinire dorinţa acestuia de schimbare în domeniul în care a fost consultat. În caz contrar, aceste autorităţi s-ar îndepărta de voinţa guvernaţilor.

Bibliografie

A. Albi, J. Ziller, The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond, Ed. Kluwer, Netherlands, 2007, p. 261-272

S. Baciu, V. Ţăndăreanu, Examen comparativ privind reglementarea instituţiei referendumului legislativ în Europa, Buletin de informare legislativă nr. 3/2006, p. 12-21

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 523-534

D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, 5e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 243-255

M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituţia României, comentată şi adnotată, Ed. R.A. „Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 204-205

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale – în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 737-738

J.-M. Denquin, Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale, Ed. LGDJ, Paris, 1976

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 265-268

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 277-278

F. Hamon, Le référendum, étude comparative, Ed. LGDJ, Paris, 1995

F. Hamon, O. Passelecq (coord.), Le référendum en Europe, Ed. L'Harmattan, Paris, 2001

C. Ionescu, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 472-495

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 147-159

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 778-787

P. Negulescu, Curs de drept constituţional român, Editat Alex Th. Doicescu, Bucureşti, p. 283-292

I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 63-64

G. Vrabie, M. Bălan, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Institutul European, Iaşi, 2004, p. 195-197

G. Vrabie, Le régime politique et constitutionnel de la Roumanie post-décembriste, Ed. Institutul European, Iaşi, 2010, p. 249-261

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 488-524

*** Constitutional Justice and Democracy by Referendum, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 23-24 June, 1995, p. 40-178

*** Les droits de l'homme et la constitution: études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni, Ed. Schulthess, Genève, 2007, p. 57-75

Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000)

Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania, Adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012), CDL-AD(2012)026-e

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VIII
Parlamentul (Apariţie, competenţe, structură)

Obiectivele de învăţare ale Capitolului VIII

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să aflaţi informaţii despre apariţia Parlamentului;
- să cunoaşteţi principiile parlamentarismului modern;
- să înţelegeţi ce înseamnă principiul reprezentativităţii;
- să cunoaşteţi care sunt competenţele Parlamentului;
- să cunoaşteţi care este structura Parlamentului;
- să înţelegeţi raţiunile existenţei Parlamentului unicameral şi ale celui bicameral.

Secţiunea 1. Apariţia Parlamentului

Parlamentele au apărut din necesitatea limitării puterii monarhului.

Apariţia Parlamentului trebuie considerată ca exprimând cerinţa oamenilor de a participa la elaborarea legilor, participare care este, de fapt, prima dintre regulile democraţiei. Instituţia Parlamentului are origini îndepărtate. Islanda, înainte de anul 1000, Sicilia în 1130 şi Anglia în jurul anului 1300, cunoşteau existenţa unor adunări care aveau să constituie, în secolul al XV-lea, modelul unor adunări deliberative. **Necesitatea apariţiei Parlamentului a fost determinată în primul rând de limitarea puterii monarhului.** Alte motivaţii în ceea ce priveşte constituirea unei asemenea instituţii politice au fost respectarea cu stricteţe a principiului separaţiei puterilor în stat şi participarea poporului la exercitarea puterii în cadrul statului. **În secolul al XVIII-lea, Parlamentul britanic, profitând de slăbiciunea unor monarhi, a impus ca model de guvernare regimul parlamentar care introduce pentru prima dată responsabilitatea Guvernului faţă de Adunarea deliberativă.** Acest model a fost adoptat ulterior şi în Franţa, Belgia şi SUA.

Forţa sistemului parlamentar se sprijină pe principiul suveranităţii naţionale, pe ideea că Parlamentul reprezintă poporul însuşi, iar parlamentarii sunt reprezentanţii săi, care nu pot delega în niciun caz, prerogativele lor unor funcţionari ai statului. Cunoscutul principiu de drept roman ***delegata potestas non delegatur*** se opune transmiterii oricăror prerogative parlamentare către alte instituţii alese sau numite. Principiul autonomiei Parlamentului garantează forului legislativ

plenitudinea sa de acţiune şi decizie în orice domeniu, Parlamentul fiind, totodată, în unele state, singurul organism în măsură să-i tragă la răspundere pe membrii săi.

Este semnificativ că astăzi, aproape toate constituţiile statelor, consacrând suveranitatea poporului, stabilesc că aceasta se exercită prin reprezentare şi prin referendum. Importanţa împuternicirilor ce i se delegă, rostul său statal şi juridic şi funcţia sa de legiferare, au impus şi autonomia Parlamentului în sistemul autonomiei autorităţilor statului.

Parlamentul apare, deci, ca o instituţie politică şi juridică formată din unul sau mai multe corpuri, adunări sau „camere", fiecare alcătuită dintr-un număr de membri, dispunând într-o măsură mai mare sau mai mică, de putere de decizie.

Condiţiile istorice au făcut ca în anumite state configuraţia Parlamentelor să fie încă de la început bicamerală. Lucrul acesta s-a petrecut în special, în statele federale. În alte state, bicameralismul are o raţiune istorică (ex. Franţa sau Anglia). Drepturile şi relaţiile reciproce între cele două camere, acolo unde există un sistem bicameral, nu au fost şi nici nu sunt pretutindeni aceleaşi. În unele state s-a acceptat ideea egalităţii camerelor, cu unele nuanţări, în timp ce în altele, cea de-a doua cameră înclină să devină tot mai mult o cameră consultativă, cu rol ponderator.

Secţiunea a 2-a. Principiile parlamentarismului

§1. Principiul suveranităţii naţionale

Delegata potestas non delegatur.

Unul dintre principiile sistemului parlamentar este cel al suveranităţii naţionale. Conform acestui principiu, Parlamentul reprezintă poporul, iar parlamentarii sunt reprezentanţii săi. Ei nu pot delega prerogativele lor altor instituţii sau chiar unor funcţionari ai statului. Principiul de drept roman ***delegata potestas non delegatur*** are drept consecinţă imposibilitatea transmiterii oricăror prerogative parlamentare către alte instituţii alese sau numite. **Principiul suveranităţii naţionale presupune exercitarea întregii suveranităţi de către popor şi în interesul general.** Niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu sau în interes propriu.

§2. Principiul autonomiei Parlamentului

Parlamentele îşi stabilesc propriile reguli de funcţionare.

Principiul autonomiei Parlamentului garantează forumului legislativ plenitudinea de acţiune şi decizie în orice domeniu de competenţă ce îi este atribuit. Adoptarea regulilor după care se organizează şi funcţionează controlul pe care îl exercită asupra altor instituţii ale statului şi răspunderea sa doar în faţa electoratului, cu ocazia alegerilor parlamentare, demonstrează autonomia de care se bucură. Conform acestui principiu al autonomiei,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Parlamentul este cel care decide asupra punerii sau nu sub acuzare a unui membru al său, prin ridicarea imunităţii parlamentare. Tot Parlamentul este cel care decide cu privire la validarea sau anularea alegerii parlamentarilor, este cel care îşi stabileşte bugetul propriu sau care îşi stabileşte organele de conducere. Toate aceste atribuţii fac parte din principiul autonomiei parlamentare.

§3. Principiul reprezentativităţii

Parlamentele reprezintă suveranitatea naţională.

Puterea excepţională ce revine Parlamentelor şi calitatea cu totul aparte a celor care le alcătuiesc au determinat elaborarea unor statute, a unui regim de imunităţi şi inviolabilităţi, chemate tocmai să garanteze exercitarea mandatului parlamentar. Mandatul a devenit tot mai mult un mandat reprezentativ, **Parlamentul reprezentând nu doar o parte din suveranitatea naţiunii, ci însăşi această suveranitate**, de unde rezultă principiul reprezentativităţii parlamentarilor, independenţa de care ei se bucură pentru a-şi putea înfăptui mandatul în condiţii optime, fiind o garanţie a îndeplinirii atribuţiilor lor.

Reprezentativitatea derivă din modul de desemnare a parlamentarilor. Votul universal, direct, egal, secret şi liber exprimat nu face decât să întărească şi mai mult reprezentativitatea de care trebuie să se bucure un parlamentar şi implicit Parlamentul în ansamblul său.

Secţiunea a 3-a. Competenţele Parlamentului

§1. Precizări generale

Parlamentele sunt puteri deliberative.

Parlamentele exercită, în toate statele lumii, anumite funcţii a căror întindere şi conţinut sunt mai largi sau mai restrânse, în funcţie de natura regimului politic, de mecanismul raporturilor dintre Parlament şi celelalte instituţii ale statului, de tradiţiile democratice ale fiecărei ţări şi de adeziunea la principiile statului de drept.

Sunt de competenţa Parlamentului o serie de activităţi, precum: adoptarea actelor normative, exercitarea controlului asupra modului cum îşi desfăşoară activitatea instituţiile statului, numirea sau avizarea numirii în unele funcţii şi demnităţi publice etc.

Parlamentul are importante atribuţii legate de controlul membrilor Guvernului sau al Guvernului în întregul său, asupra felului în care îşi îndeplineşte îndatoririle. Parlamentarii pot să adreseze întrebări şi interpelări diferitelor autorităţi statale cu privire la modul de gestionare a treburilor publice. **Întrebările** sunt cereri adresate de către parlamentari diferitelor organe de stat cu privire la activitatea analizată în Parlament sau cu privire la orice alte probleme sociale, economice, culturale sau legale.

Interpelările se deosebesc de întrebări prin importanţa lor sporită şi prin regimul juridic diferit. Ele se adresează de obicei în scris şi privesc activitatea dintr-un anumit domeniu. În mod obişnuit, interpelarea presupune un vot din partea Parlamentului cu privire la activitatea unui organ sau a unei persoane faţă de care s-a cerut interpelarea.

Parlamentul are posibilitatea să adopte şi moţiuni. Moţiunile pot fi simple sau de cenzură şi exprimă atitudinea Parlamentului faţă de o problemă discutată în cadrul acestui for. **Moţiunea simplă** poate fi iniţiată de orice parlamentar cu privire la o problemă de politică internă sau externă, ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Moţiunea simplă este îndreptată împotriva unui ministru. **Moţiunea de cenzură** poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor. Ea se comunică Guvernului la data depunerii şi se dezbate după trei zile de la data când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere. Dacă moţiunea de cenzură este adoptată, Guvernul este demis, dar dacă ea a fost respinsă, deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia o nouă moţiune de cenzură în aceeaşi sesiune.

Guvernul poate, de asemenea, să-şi angajeze răspunderea în faţa Parlamentului, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege. Dacă împotriva acestei angajări se depune o moţiune de cenzură, există două posibilităţi: moţiunea de cenzură este respinsă, şi atunci programul prezentat de Guvern se consideră adoptat sau moţiunea de cenzură este acceptată, situaţie în care Guvernul va fi obligat să-şi prezinte demisia.

În competenţa Parlamentului intră şi **acordarea votului de încredere asupra programului şi întregii liste a Guvernului** care se dezbat de Parlament, alegerea membrilor Curţii de Conturi sau desemnarea unor judecători ai Curţii Constituţionale.

În literatura de specialitate s-a subliniat faptul că, deşi Parlamentul a fost desemnat, în mod tradiţional, prin expresia de putere legiuitoare, în fond, atribuţiile şi competenţele sale sunt mult mai largi, propunându-se pentru definirea mai corectă şi mai exactă a rolului şi funcţiei Parlamentului în stat termenul de putere deliberativă. Această denumire exprimă clar importanţa competenţei Parlamentului de a decide în toate problemele fundamentale ale statului, dar şi realitatea că **Parlamentul are şi alte funcţii decât cea legislativă.**

Competenţele Parlamentului sunt multiple şi importante. Astfel, **ca putere deliberativă, Parlamentul are mai multe competenţe sau funcţii, a căror enumerare implică o ordine firească: a) competenţa de legiferare; b) competenţa de stabilire a direcţiilor statale şi juridice principale ale activităţii sociale, politice, economice şi culturale; c) competenţa de alegere, formare, avizare, numire sau revocare a unor autorităţi statale; d) competenţa de control; e) competenţa de conducere în politica externă şi f) competenţa de organizare internă a sa.**

§2. Competenţa de legiferare

Parlamentele sunt unicele organe legiuitoare.

Este una dintre funcţiile comune tuturor parlamentelor statelor lumii, deoarece **Parlamentul este unicul organ legiuitor al statului.** Iniţiativa legislativă aparţine parlamentarilor, atât individual, cât şi în grup, în toate domeniile, fără restricţie în funcţie de domeniul legilor constituţionale, organice sau a celor ordinare. **Funcţia de legiferare este cea mai importantă dintre funcţiile Parlamentului.** Legiferarea presupune edictarea de norme juridice obligatorii pentru toţi (instituţii sau cetăţeni). Aceste norme juridice poartă denumirea de legi şi sunt adoptate prin votul membrilor Parlamentului. Votul diferă în funcţie de tipul legii (constituţională, organică sau ordinară). Dacă legea este constituţională, ea este adoptată cu votul unei majorităţi calificate, dacă legea este organică, este adoptată cu o majoritate absolută, iar dacă legea este ordinară se adoptă cu votul unei majorităţi simple.

§3. Competenţa de stabilire a direcţiilor statale şi juridice principale ale activităţii sociale, politice, economice şi culturale

Parlamentele stabilesc direcţiile principale ale statului.

În calitate de unică autoritate legiuitoare a statului, Parlamentul este cel ce stabileşte direcţiile statale şi juridice principale în activităţile sociale, economice şi culturale. Această competenţă revine Parlamentului atât în politica internă a statului, cât şi în politica externă. **Instrumentul juridic prin care îşi îndeplineşte competenţa este legea,** deoarece numai prin lege pot fi trasate aceste direcţii principale ale vieţii statale. Astfel, Parlamentul este cel care ratifică tratatele internaţionale, adoptă bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat, aprobă mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate şi acordă votul de învestire a Guvernului şi a programului de guvernare.

§4. Competenţa de alegere, formare, numire, avizare sau revocare a unor autorităţi statale

Parlamentele numesc în funcţii publice.

În competenţa Parlamentului intră şi alegerea, formarea, numirea, avizarea sau revocarea unor autorităţi statale. Astfel, Parlamentului îi revine dreptul de acordare a votului de încredere asupra programului şi întregii liste a Guvernului, care se dezbate de ambele Camere în şedinţă comună; alegere a membrilor Curţii de Conturi de către ambele Camere ale Parlamentului; desemnare a 6 judecători la Curtea Constituţională (3 de către Senat şi 3 de către Camera Deputaţilor); numire a Avocatului Poporului; numire a şefilor serviciilor secrete etc. Conform principiului simetriei juridice, revocarea din funcţie a celor numiţi de Parlament se face tot de către Parlament. De asemenea, Parlamentul are şi competenţa de avizare a numirii pe unele funcţii publice, cum este cazul numirii

ASEM UNIVERSITY LIBRARY

ambasadorilor. Aceştia sunt numiţi de Şeful statului, cu avizul comisiilor parlamentare de specialitate.

§5. Competenţa de control parlamentar

Parlamentele controlează activitatea puterii executive.

Astăzi, este general recunoscut că puterea suverană aparţine poporului. Chiar Constituţia actuală a României prevede în art. 2 că „suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum". Unul dintre aceste organe reprezentative este Parlamentul, ca for legiuitor suprem, aşa cum este definit de art. 61 din Constituţie. Acesta, pe lângă atribuţia principală de legiferare, are şi alte competenţe esenţiale, printre care şi pe cea de control.

Una dintre regulile de bază ale democraţiei constituţionale, consacrată în toate constituţiile contemporane şi regulamentele parlamentare, constă în exercitarea controlului parlamentar de către forurile legislative asupra autorităţilor puterii executive. Controlul parlamentar reprezintă şi o funcţie esenţială a parlamentelor, prin care membrii acestora, în calitate de reprezentanţi ai naţiunii, verifică modul în care activitatea autorităţilor executive se înscrie în cadrul constituţional şi legal.

Instituţia juridică a controlului parlamentar îşi verifică viabilitatea sa prin utilitatea pe care o reprezintă în procesul protejării, dezvoltării şi garantării unor valori publice ale statului de drept. Scopurile controlului parlamentar au un caracter concret, ceea ce permite măsurarea, cu mijloace şi procedee ştiinţifice, a eficacităţii acestei activităţi, în cadrul mecanismelor sistemului politic.

Există o serie de elemente pozitive ale controlului parlamentar ce contribuie la realizarea unui echilibru necesar între autorităţile statale sau între acestea şi societatea civilă, prin realizarea directă a supravegherii activităţii executive de către Parlament. Distingem astfel, eficienţa practică a activităţii de control parlamentar în domeniile politicului, juridicului şi în cel socio-economic.

Eficienţa controlului în toate aceste domenii trebuie privită ca un tot unitar, deoarece, de cele mai multe ori, aspectele de ordin politic, juridic şi socio-economic se întrepătrund, având efecte la nivelul întregii societăţi.

Modalităţi de control parlamentar.

Controlul Parlamentului este realizat în exercitarea atribuţiilor fiecărei camere, în cadrul raporturilor care se stabilesc între Parlament şi celelalte instituţii ale statului: Preşedinte, Guvern, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi etc. Controlul parlamentar poate fi exercitat prin mai multe modalităţi: a) prin întrebări şi interpelări; b) prin moţiuni; c) prin comisii parlamentare; d) prin dări de seamă, rapoarte, mesaje şi programe; e) prin rezolvarea petiţiilor cetăţenilor; f) prin intermediul Avocatului Poporului sau g) prin dreptul parlamentarilor de a cere informaţii sau lămuriri necesare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

5.1. Controlul prin întrebări şi interpelări

Cea mai răspândită cale de control parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice o constituie întrebările şi interpelările. Acest tip de control reprezintă şi principalul mijloc de intervenţie parlamentară a opoziţiei, îndeosebi asupra majorităţii parlamentare, prin care se fac cunoscute electoratului acţiunile sale parlamentare. Sistemul constituţional românesc admite ca forme distincte de interogare a Guvernului şi a membrilor acestuia atât întrebările, cât şi interpelările.

5.2. Controlul prin moţiuni

Printre formele de control parlamentar se numără şi moţiunea, ca instrument constituţional, prin care parlamentarii îşi exprimă poziţia într-o problemă, de politică internă sau externă, ce ţine de sfera executivului. Recurgerea la moţiune presupune nu numai o strictă respectare a normelor constituţionale şi regulamentare stabilite pentru promovarea şi votarea ei, dar şi o responsabilitate politică a iniţiatorilor. Semnificaţia moţiunilor este majoră şi chiar determinantă atât în asigurarea stabilităţii forului democratic, cât şi în schimbarea, uneori, a majorităţii parlamentare. Acest tip de control se poate exercita atât prin moţiuni simple, cât şi prin moţiuni de cenzură.

5.3. Controlul prin comisii parlamentare

Acesta este un control eficient practicat destul de des. În sens larg, toate comisiile parlamentare pot efectua control, dar această funcţie este, de regulă, încredinţată unor comisii de anchetă sau comisii speciale.

Exercitarea controlului are atât o finalitate politică, cât şi juridică şi socială. Sub aspect politic şi juridic, rezultatele controlului parlamentar pot duce la răspunderea politică sau juridică, după caz, a persoanelor sau autorităţilor controlate. Sub aspect social, activitatea de control parlamentar, prin dezbaterile, concluziile şi motivaţiile pe care le dezvoltă, are rolul de a aduce la cunoştinţa opiniei publice informaţiile şi problemele cu caracter major care interesează societatea.

Eficienţa şi valorificarea controlului parlamentar este decisă, în mare măsură şi de relaţia politică majoritate-opoziţie, în cadrul Parlamentului, fapt ce determină un permanent proces de evoluţie a instituţiei controlului parlamentar.

5.4. Controlul prin dări de seamă, rapoarte, mesaje şi programe

Sunt unele autorităţi statale care au obligaţia de a prezenta periodic Parlamentului mesaje, programe, dări de seamă ori rapoarte. De regulă, aceste autorităţi sunt cele numite de către Parlament. Astfel, în România, spre exemplu, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului sau Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării au obligaţia ca, anual, să prezinte Parlamentului raportul de activitate.

5.5. Controlul prin rezolvarea petiţiilor cetăţenilor

Având în vedere calitatea Parlamentului de autoritate reprezentativă a cetăţenilor, orice persoană se poate adresa membrilor Parlamentului cu petiţii şi cereri în vederea rezolvării lor de către instituţiile statului. Petiţiile trebuie scrise, semnate şi este necesar să conţină datele de identificare ale petiţionarului pentru a li se putea răspunde. Atunci când competenţa de rezolvare a acestor petiţii ţine de o altă instituţie a statului, Parlamentul va îndrepta petiţia instituţiei competente să o rezolve. Prin modul de soluţionare a acestor petiţii, Parlamentele exercită un control direct sau indirect asupra instituţiilor statului care trebuie să rezolve problemele cetăţenilor. Rezolvarea petiţiilor are în vedere doar acele probleme ale cetăţenilor ce se ivesc în cadrul raporturilor acestor cetăţeni cu instituţiile statului. Parlamentele şi membrii acestui for nu pot rezolva problemele ce se ivesc între diverse persoane în cadrul raporturilor sociale dintre aceştia.

5.6. Controlul prin intermediul Avocatului Poporului (Ombudsman-ului)

Fiind o instituţie independentă numită de Parlament pentru a supraveghea administraţia publică şi modul în care aceasta îşi îndeplineşte atribuţiile în raporturile cu cetăţenii, instituţia Ombudsman-ului a cunoscut în ultimii ani o importanţă din ce în ce mai mare. Practic, această instituţie are competenţe speciale de control al anumitor autorităţi publice, de soluţionare a unor probleme ale cetăţenilor ivite în raporturile acestora cu instituţiile statului sau de propunere a unor soluţii în vederea îmbunătăţirii serviciilor publice oferite de către instituţiile statului cetăţenilor.

Astăzi, această instituţie a Ombudsman-ului este larg răspândită în multe ţări ale lumii, ea contribuind la lupta împotriva fenomenelor care generează încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. În România, instituţia Ombudsman-ului funcţionează sub denumirea de Avocatul Poporului şi are drept scop apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice sau juridice în raporturile acestora cu autorităţile publice. Pe tot parcursul mandatului, în îndeplinirea atribuţiilor sale, Avocatul Poporului are dreptul de a cere autorităţilor publice informaţiile, documentele sau actele pe care acestea le deţin şi care sunt necesare în rezolvarea cererilor adresate lor. Pentru autorităţile publice comunicarea şi punerea la dispoziţia Avocatului Poporului a actelor şi informaţiilor cerute de acesta reprezintă o obligaţie.

5.7. Controlul prin dreptul parlamentarilor de a cere informaţii sau lămuriri necesare

Un control parlamentar eficient asupra instituţiilor statului nu se poate realiza fără posibilitatea oferită Parlamentului sau membrilor acestora de a cere şi obţine informaţiile necesare de la instituţiile publice în vederea rezolvării problemelor cetăţenilor. În România, spre exemplu, art. 111 din Constituţie prevede că Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor

acestora. Dreptul Parlamentului şi al membrilor acestora de a cere informaţii şi lămuriri se referă numai la Guvern şi la celelalte organe ale administraţiei publice asupra cărora Parlamentul exercită un control parlamentar. De asemenea, dreptul de a cere astfel de informaţii se poate exercita de către membrii Parlamentului numai prin intermediul preşedinţilor Camerelor Parlamentului. Faţă de unele instituţii, precum Preşedintele României, Parlamentul nu poate cere informaţii şi lămuriri privind activitatea acestuia, deoarece nu se află printre instituţiile statului asupra cărora Parlamentul poate exercita un control parlamentar.

§6. Competenţa de conducere în politica externă

Parlamentul exercită suveranitatea naţională.

Această competenţă se află în strânsă corelaţie cu cea de stabilire a direcţiilor statale şi juridice principale ale activităţii sociale, politice, economice şi culturale. În materie de politică externă, Parlamentul este cel ce ratifică tratatele internaţionale, decide suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare, stabileşte politica de bună vecinătate prin ratificarea unor tratate în acest sens sau denunţă anumite acorduri sau tratate cu state terţe, ori cu organizaţii internaţionale.

Manifestarea acestei competenţe de conducere în politica externă a ţării se face în temeiul faptului că Parlamentul este cel ce exercită suveranitatea naţională, iar suveranitatea presupune atât supremaţie, cât şi independenţă în raporturile cu alte state.

§7. Competenţa de organizare internă

Parlamentul se auto organizează.

Fiind rezultatul votului liber exprimat de către cetăţeni în cadrul alegerilor, Parlamentul are competenţa de a se auto-organiza. Astfel, Parlamentul este cel care îşi stabileşte propriul regulament de organizare şi funcţionare, îşi adoptă propriul buget, îşi reglementează propriul statut şi îşi stabileşte propriile organe de conducere.

7.1. Parlamentul îşi stabileşte propriul regulament de organizare şi funcţionare

Stabilirea regulamentului de organizare şi funcţionare a sa are în vedere principiul autonomiei parlamentare. Conform acestui regulament, Parlamentul îşi stabileşte modul în care se constituie, îşi desfăşoară activitatea, procedura de urmat, precum şi regulile de formare a structurilor interne de lucru.

7.2. Parlamentul îşi adoptă propriul buget

Autonomia bugetară a Parlamentului are în vedere calitatea acestuia de organ reprezentativ suprem al poporului şi unică autoritate legiuitoare. Numai Parlamentul

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

este cel în măsură să îşi adopte propriul buget de organizare şi funcţionare pentru a i se oferi o independenţă reală.

7.3. Parlamentul îşi reglementează propriul statut

Statutul membrilor Parlamentului este adoptat de către Parlament prin lege organică şi conţine toate drepturile şi obligaţiile aferente mandatului de parlamentar.

7.4. Parlamentul îşi stabileşte propriile organe de conducere

Constituirea birourilor permanente, a conducerii comisiilor parlamentare, precum şi modul de desemnare a acestora se stabilesc de către Parlament pe baza algoritmului politic rezultat din alegeri.

Secţiunea a 4-a. Structura Parlamentului

Structura Parlamentului este legată de structura de stat.

Parlamentele existente astăzi în lume sunt formate fie dintr-o singură cameră, fie din două sau mai multe camere sau adunări. Parlamentele formate dintr-o singură adunare sunt Parlamente cu **structură unicamerală**, iar cele formate din două sau mai multe adunări sunt **Parlamente cu structură bicamerală sau multicamerală.**

Structura Parlamentului este în strânsă legătură cu structura de stat. Structura unitară a statului este, în general, o motivaţie a structurii unicamerale a Parlamentului. Structura de stat federală presupune însă, obligatoriu, existenţa în cadrul Parlamentului a două Camere care să reprezinte interesele statelor membre. De aici, regula structurii bicamerale a Parlamentelor în statele federale. Această strânsă legătură nu duce însă la soluţii rigide, pentru că în unele state unitare Parlamentele au o structură bicamerală.

De cele mai multe ori, sistemul unicameral prezintă riscul de a conduce la un regim de adunare, care nu totdeauna este o garanţie a democraţiei şi a pluralismului politic. Pe de altă parte, existenţa a două Camere duce la realizarea unui proces legislativ corect, iar omisiunile primei Camere în analizarea procesului legislativ pot fi corectate în cea de-a doua Cameră. Aceasta poate reprezenta şi un dezavantaj, pentru că există riscul ca ambele Camere să aibă aceleaşi atribuţii şi să îngreuneze procesul legislativ în loc să creeze mai multă chibzuinţă în adoptarea unei legi. Structura bicamerală în statele unitare trebuie să fie o garanţie puternică a faptului că Parlamentul nu se îndepărtează de la mandatul său primit de la cei ce-l votează.

Regula conform căreia statele unitare au un Parlament unicameral, iar statele federale au un Parlament bicameral nu este însă absolută, deoarece au existat – şi există – situaţii în care state unitare, precum Franţa, Italia, Japonia, Spania, Marea Britanie au optat, datorită unor condiţii istorice, pentru sistemul bicameral. Deşi

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

foarte rare, se întâlnesc şi situaţii în care state federale au adoptat principiul monocameralismului, cum a fost, de pildă, cazul Republicii Camerun, până în 1972.

Cameră aristocratică, federală sau democratică.

Aşadar, structura de stat joacă un rol esenţial în determinarea unei anumite opţiuni de organizare parlamentară. Acestui element i se adaugă şi raţiuni de ordin istoric, care au făcut ca în anumite state opţiunea bicamerală să prevaleze, fiind consfinţită de constituţiile naţionale.

Într-un sistem bicameral, Camerele pot avea aceeaşi legitimitate şi aceeaşi competenţă sau competenţe diferite. Analizând sistemele bicamerale, se poate constata că cea de-a doua Cameră se poate prezenta sub trei ipostaze: **a) Cameră aristocratică; b) Cameră federală; c) Cameră democratică.**

Camera aristocratică corespunde originii istorice a Parlamentului, fiind o fază tranzitorie între regimurile vechi şi regimurile democratice moderne (ex. Camera Lorzilor în Anglia).

Camera federală corespunde structurii federale a statului, reflectând dublul caracter al acestuia de subiect unitar de drept, dar compus din mai multe formaţiuni statale. De aceea, în statele federale, Parlamentul are două Camere: o Cameră reprezintă interesele federaţiei, iar a doua Cameră reprezintă interesele statelor membre ale federaţiei (ex. Parlamentul Statelor Unite ale Americii, Parlamentul Germaniei, Parlamentul Federaţiei Ruse, Parlamentul Mexicului etc.).

Camera democratică este, de obicei, denumită cea de-a doua Cameră a Parlamentului în statele unitare. Această Cameră poate fi aleasă prin vot universal, direct sau indirect. Important este că şi în statele unitare, a doua Cameră s-a impus ca utilă pentru echilibrul puterilor, deoarece un sistem unicameral care prezintă riscul de a conduce la un regim de adunare, nu este totdeauna o garanţie pentru democraţie şi pluralism (ex. Parlamentul Franţei, Parlamentul Poloniei, Parlamentul Italiei, Parlamentul României etc.).

În literatura de specialitate s-a spus că bicameralismul se justifică pe faptul că înlătură despotismul Parlamentului. O singură Cameră reprezintă naţiunea însăşi, dar uneori aceasta poate merge până acolo încât să se confunde cu naţiunea. Or, în acest mod se ajunge la despotism, iar despotismul parlamentar este mai rău decât al unui individ pentru că, fiind o instituţie colectivă, nu poate fi trasă la răspundere. Sistemul bicameral asigură o mai bună chibzuinţă în elaborarea legii.

În ceea ce priveşte Parlamentul României, acesta are o structură bicamerală. Este alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat. Ambele Camere sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Durata pentru care sunt alese Camerele este de 4 ani, iar numărul parlamentarilor este stabilit prin lege fără ca acesta să fie unul fix. Numărul parlamentarilor este stabilit în funcţie de populaţia ţării, stabilindu-se un anumit prag de reprezentare. Durata mandatului de 4 ani poate fi prelungită în caz de mobilizare, război, asediu sau urgenţă. Prelungirea mandatului Camerelor operează, în cazul unor noi alegeri, până la întrunirea legală a noului Parlament,

deoarece alegerile pentru Camera Deputaţilor şi pentru Senat se desfăşoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului, iar Parlamentul nou ales se întruneşte la convocarea Preşedintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri.

De asemenea, din punctul de vedere al compoziţiei, există state cum este şi România a căror legislaţie prevede necesitatea asigurării reprezentării ambelor sexe în Parlament. Acest lucru se datorează nevoii unei încurajări a participării femeilor la viaţa politică ţinând cont de procentul scăzut al prezenţei femeilor în parlamente.

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, procentul prezenţei femeilor în Parlamentele naţionale este următorul:

Statul	Reprezentarea femeilor în Parlament sau în Camera Deputaţilor (%)	Reprezentarea femeilor în Camera superioară [Senat] (%)
Austria	39,3%	36,1%
Belgia	40,7%	45%
Bulgaria	26,7%	-
Cehia	22,5%	14,8%
Cipru	19,6%	-
Croaţia	29,8%	-
Danemarca	39,7%	-
Estonia	28,7%	-
Franţa	39,5%	33,3%
Finlanda	46%	-
Grecia	21,7%	-
Germania	31,2%	36,2%
Italia	35,7%	34,4%
Irlanda	22,5%	40%
Letonia	30%	-
Lituania	24,1%	-
Luxemburg	30%	-
Malta	13,4%	-
Olanda	33,3%	38,7%
Polonia	28,7%	24%
Portugalia	40%	-
România	21,9%	14,7%
Slovacia	20%	-
Slovenia	27,8%	10%
Spania	44%	39%
Suedia	47%	-
Ungaria	12,1%	-

Sursa: (*https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2020*)

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 5-a. Monocameralism sau bicameralism?

Avantajele şi dezavantajele monocameralismului/bicameralismului.

Opţiunea pentru sistemul parlamentar monocameral sau bicameral constituie rezultatul unor condiţii istorice. **De regulă, monocameralismul este considerat specific statelor unitare**, reflectând unicitatea organelor statului şi a structurii politice, **în timp ce bicameralismul este legat de existenţa statelor federale.** Această regulă nu este însă absolută, deoarece au existat şi există situaţii în care state unitare au optat, datorită unor condiţii istorice, pentru sistemul bicameral, iar state federale au optat pentru principiul monocameralismului. Aşadar, criteriul structurii de stat joacă un rol esenţial în determinarea unei anumite opţiuni pentru structura Parlamentului. Acestui element i se adaugă, însă, şi raţiuni de ordin istoric, care au făcut ca în anumite ţări opţiunea bicamerală să prevaleze, fiind consfinţită de constituţiile a numeroase ţări, printre care şi România.

Privite comparativ, **monocameralismul şi bicameralismul oferă fiecare anumite avantaje şi dezavantaje.** Monocameralismul facilitează o procedură legislativă relativ simplă şi rapidă, evită dezbaterile paralele, permite concentrarea atenţiei opiniei publice, a factorilor politici asupra unui singur forum naţional, în cadrul căruia se discută toate problemele ce privesc naţiunea. Monocameralismul prezintă dezavantajul de a nu permite un nou control la nivel parlamentar asupra procedurii de adoptare a legilor şi nici asupra conţinutului acestora. Pe de altă parte, în unele regimuri totalitare, Parlamentele monocamerale au devenit adevărate anexe ale puterii executive, ratificând de cele mai multe ori, fără niciun fel de dezbateri, deciziile şi hotărârile acesteia.

Sistemul bicameral oferă posibilitatea unei duble judecăţi asupra importanţei, conţinutului şi semnificaţiei unor anumite legi, permiţând o mai bună gândire a soluţiilor juridice, evită graba în adoptarea unor decizii şi oferă un sistem reciproc de contrapondere forţelor politice care participă în activitatea parlamentară. Bicameralismul are, însă, evident, defectul că îngreunează inevitabil desfăşurarea procesului legislativ, iar uneori poate duce chiar la blocarea anumitor legi. Lucrul acesta este cu atât mai vizibil în situaţiile în care nu există o departajare clară a atribuţiilor celor două Camere, procedura legislativă reluându-se automat pentru orice proiect de lege, indiferent de importanţa şi semnificaţia lui politică, în cadrul fiecăreia dintre cele două Camere ale Parlamentului.

După evenimentele din decembrie 1989, în România, ca şi în alte state foste socialiste, s-a ridicat problema unei opţiuni pentru un sistem bicameral sau unul unicameral. Optându-se pentru un sistem bicameral iniţial, s-a considerat necesar să se asigure un sistem de egalitate perfectă între cele două Camere. S-a estimat că un asemenea mecanism este preferabil opţiunii monocamerale, permiţând asigurarea unui echilibru politic, o mai înţeleaptă reflecţie pe marginea actelor legislative ce urmau a fi adoptate, ca şi exprimarea deplină, în cadrul unor dezbateri la mai multe niveluri a diverselor opţiuni şi soluţii democratice, legate de dezvoltarea în perspectivă a ţării.

Instituţia Parlamentului în România a cunoscut, neîndoielnic, o serioasă revitalizare şi o schimbare de substanţă a conţinutului său în ultimii 30 de ani. Rămâne însă o importantă problemă, pe care experienţa acestor ultimi ani de parlamentarism a ridicat-o vis a vis de calitatea legislaţiei şi a procesului legislativ. Adoptarea unui sistem bicameral, în care prerogativele celor două Camere sunt aproape identice, iar procesul legislativ se repetă la toate nivelurile, îmbunătăţeşte calitatea legislaţiei sau nu? Răspunsul la această întrebare nu poate fi unul categoric, deoarece, aşa cum am văzut, ambele formule, atât cea a monocameralismului, cât şi cea a bicameralismului, prezintă avantaje şi dezavantaje. Cert este că experienţa românească a ultimilor ani a arătat că formula bicamerală perfectă, la fel ca şi cea a bicameralismului diferenţiat, nu permite o funcţionare eficace a procesului legislativ.

În Statele Unite ale Americii, bicameralismul a apărut tocmai din necesitatea de a concilia revendicările democratice generale care pledau pentru o reprezentanţă populară suverană, cu drepturile fundamentale ale statelor care, întrunite în federaţia americană, doreau să le fie respectate prerogativele de autonomie, dorind să transfere autorităţii federale numai un număr relativ limitat de atribuţii.

În Franţa, sistemul bicameral poartă amprenta personalităţii lui Napoleon, care a preconizat existenţa unei a doua Camere, de reflecţie, considerată a fi o contrapondere faţă de impetuozitatea şi dinamismul primei Camere. Nu trebuie uitat că Franţa a fost confruntată, la timpul său, cu o adevărată dictatură parlamentară (Le régime des assemblées) în timpul Revoluţiei franceze, când Parlamentul – devenit atotputernic – controla de fapt şi de drept toate sectoarele vieţii politice şi sociale.

Anglia, care este una dintre ţările cu opţiune bicamerală, a ajuns la această formulă ca urmare a unor raţiuni istorice, determinate de desprinderea a ceea ce ulterior s-a numit Camera comunelor, de Adunările reprezentative, convocate de monarhi pentru soluţionarea, în special, a problemelor legate de plata contribuţiilor necesare pentru purtarea războaielor.

Aşadar, elementul de ordin istoric a servit de foarte multe ori ca factor de complementaritate care a decis, în final, opţiunea suverană a unor popoare pentru o formă sau alta de organizare parlamentară, iar pe ansamblu, se poate constata o largă varietate de sisteme parlamentare care dau expresie, fie concepţiei monocamerale, fie concepţiei bicamerale.

O analiză comparativă la nivelul statelor membre ale UE ne arată că dintre cele 27 de state membre, 16 state au un parlament unicameral, iar dintre cele 11 state cu un parlament bicameral, 3 state au o structură federală a statului.

BCU "ASTRA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Statul	Structura de stat	Structura Parlamentului	Nr. populației statului	Nr. de parlamentari
Austria	Stat federal	Bicamerală	8,4 milioane	244
Belgia	Stat federal	Bicamerală	11,1 milioane	210
Bulgaria	Stat unitar	Unicamerală	7,2 milioane	240
Cehia	Stat unitar	Bicamerală	10,5 milioane	281
Cipru	Stat unitar	Unicamerală	0,8 milioane	56
Croația	Stat unitar	Unicamerală	4,2 milioane	151
Danemarca	Stat unitar	Unicamerală	5,6 milioane	179
Estonia	Stat unitar	Unicamerală	1,3 milioane	101
Franța	Stat unitar	Bicamerală	65,6 milioane	925
Finlanda	Stat unitar	Unicamerală	5,4 milioane	200
Grecia	Stat unitar	Unicamerală	11 milioane	300
Germania	Stat federal	Bicamerală	80,5 milioane	778
Italia	Stat unitar	Bicamerală	59,6 milioane	950
Irlanda	Stat unitar	Bicamerală	4,5 milioane	220
Letonia	Stat unitar	Unicamerală	2 milioane	100
Lituania	Stat unitar	Unicamerală	2,9 milioane	141
Luxemburg	Stat unitar	Unicamerală	0,5 milioane	60
Malta	Stat unitar	Unicamerală	0,4 milioane	67
Olanda	Stat unitar	Bicamerală	16,7 milioane	225
Polonia	Stat unitar	Bicamerală	38,5 milioane	560
Portugalia	Stat unitar	Unicamerală	10,4 milioane	230
România	Stat unitar	Bicamerală	20 milioane	465
Slovacia	Stat unitar	Unicamerală	5,4 milioane	150
Slovenia	Stat unitar	Unicamerală	2 milioane	130
Spania	Stat unitar	Bicamerală	46,7 milioane	614
Suedia	Stat unitar	Unicamerală	9,5 milioane	349
Ungaria	Stat unitar	Unicamerală	9,9 milioane	199

Sursa: (*http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm*)

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Rezumat

Apariţia Parlamentului: necesitatea apariţiei Parlamentului a fost determinată de limitarea puterii monarhului. Forţa sistemului parlamentar constă în principiul suveranităţii naţionale, în ideea că Parlamentul reprezintă poporul însuşi, iar parlamentarii sunt delegaţii săi, care nu pot delega în niciun caz, prerogativele lor unor funcţionari ai statului.

Principiile parlamentarismului: a) principiul suveranităţii naţionale; b) principiul autonomiei Parlamentului şi c) principiul reprezentativităţii.

Competenţele Parlamentului sunt multiple şi importante. Astfel, ca putere deliberativă, Parlamentul are mai multe competenţe: a) competenţa de legiferare; b) competenţa de stabilire a direcţiilor statale şi juridice principale ale activităţii sociale, politice, economice şi culturale; c) competenţa de alegere, formare, avizare, numire sau revocare a unor autorităţi statale; d) competenţa de control; e) competenţa de conducere în politica externă şi f) competenţa de organizare internă a sa.

Structura Parlamentului este în strânsă legătură cu structura de stat. Structura unitară a statului este, în general, o motivaţie a structurii unicamerale a Parlamentului. Structura de stat federală presupune însă, obligatoriu, existenţa în cadrul Parlamentului a două Camere care să reprezinte interesele statelor membre. Această strânsă legătură nu duce însă la soluţii rigide, pentru că în unele state unitare Parlamentele au o structură bicamerală.

Într-un sistem bicameral, Camerele pot avea aceeaşi legitimitate şi aceeaşi competenţă sau competenţe diferite. Analizând sistemele bicamerale, se poate constata că cea de-a doua Cameră se poate prezenta sub trei ipostaze: **a) Cameră aristocratică; b) Cameră federală; c) Cameră democratică.**

Monocameralism sau bicameralism?

Opţiunea pentru sistemul parlamentar monocameral sau bicameral constituie rezultatul unor condiţii istorice. **De regulă, monocameralismul este considerat specific statelor unitare**, reflectând unicitatea organelor statului şi a structurii politice, **în timp ce bicameralismul este legat de existenţa statelor federale.** Această regulă nu este însă absolută, deoarece au existat şi există situaţii în care state unitare au optat, datorită unor condiţii istorice, pentru sistemul bicameral, iar state federale au optat pentru principiul monocameralismului. Aşadar, criteriul structurii de stat joacă un rol esenţial în determinarea unei anumite opţiuni pentru structura Parlamentului. Acestui element i se adaugă, însă, şi raţiuni de ordin istoric, care au făcut ca în anumite ţări opţiunea bicamerală să prevaleze, fiind consfinţită de constituţiile a numeroase ţări, printre care şi România.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

P. Avril, J. Gicquel, Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 1996

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 573-643

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 389-411

M. Constantinescu, M. Enache, Renaşterea parlamentarismului în România, Ed. Polirom, Iaşi, 2001

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Deleanu, F. Vasilescu, A. Iorgovan, I. Vida, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 133-179

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 408-423, 456-475

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 584-715

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 81-188

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Tratat de teorie şi practică parlamentară, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 190-248

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 164-181

M. Enache, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iaşi, 1998

M. Enache, Democraţia parlamentară, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 649-702

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 691-818

G. Ionescu, I. de Madariaga, Opoziţia, Trecutul şi prezentul unei instituţii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992

J.P. Jacqué, Droit institutionnel de l'Union Européenne, Ed. Dalloz, Paris, 2010, p. 236-275

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, C.-L. Popescu, Şt. Deaconu, A. Muraru, M. Eremia, K. Benke, Alegerile şi corpul electoral, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, C.-L. Popescu, Şt. Deaconu, A. Muraru, Perspective juridice privind instituţia parlamentului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, M. Constantinescu, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, M. Enache, Interpretarea Constituţiei, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 215-218

BUCHAREST LAW LIBRARY

I. Muraru, M. Constantinescu, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 162-180

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 509-719

I. Predescu, B. Predescu, Mandatul parlamentar şi imunitatea parlamentară, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 2002

A. Rădulescu, Noua Constituţie. Cinci conferinţe ţinute la radio, Tipografia „Cuvântul Românesc", Bucureşti, 1938, p. 35-53

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 241-251

S. Tănăsescu (coord.), Răspunderea în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 58-72

I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 112-126

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 164-197; 365-400

G. Vrabie, Le régime politique et constitutionnel de la Roumanie post-décembriste, Ed. Institutul European, Iaşi, 2010, p. 35-60

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 129-148; 194-213

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 672-706

Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaţilor şi senatorilor, republicată (M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016)

Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului, republicată (M.Of. nr. 181 din 27 februarie 2018)

Regulamentul Senatului, republicat (M.Of. nr. 992 din 23 noiembrie 2018)

Regulamentul Camerei Deputaţilor, republicat (M.Of. nr. 338 din 27 aprilie 2020)

Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, republicat (M.Of. nr. 461 din 25 iulie 2013)

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IX
Parlamentul (Organizare, funcţionare, statut, dizolvare)

Obiectivele de învăţare ale Capitolului IX

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să cunoaşteţi care sunt structurile de lucru ale Parlamentului;
- să cunoaşteţi care este modalitatea de lucru a Parlamentului;
- să cunoaşteţi cum funcţionează Parlamentul;
- să aflaţi care este mandatul Parlamentului;
- să înţelegeţi ce sunt sesiunile parlamentare;
- să cunoaşteţi cum lucrează Parlamentul în şedinţe;
- să înţelegeţi care este statutul membrilor Parlamentului;
- să înţelegeţi mandatul membrilor Parlamentului;
- să înţelegeţi care sunt incompatibilităţile cu mandatul de parlamentar;
- să cunoaşteţi ce presupune imunitatea parlamentară;
- să înţelegeţi procedura de dizolvare a Parlamentului;
- să înţelegeţi ce presupune dizolvarea Parlamentului.

Secţiunea 1. Structurile de lucru ale Parlamentului

§1. Precizări generale

Istoricul parlamentarismului românesc.

Parlamentul este o instituţie introdusă de regimurile constituţionale moderne, pe baza principiului suveranităţii populare sau ca o dezvoltare a vechilor „Adunări de stări" din perioada medievală. În spaţiul românesc, la aceste adunări participau doar Domnul, marii boieri, clerul şi marii dregători ai ţării.

Ideea unui regim parlamentar, bazat pe principiul reprezentării tuturor categoriilor sociale, s-a conturat în spaţiul românesc, la sfârşitul secolului al XVIII-lea, sub influenţa mişcărilor iluministe şi a ideilor promovate de revoluţiile burgheze din Europa Occidentală.

CU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preocupările de codificare modernă şi de introducere a unor norme care să fundamenteze o organizare democratică a statului se diversifică la începutul secolului al XIX-lea în Ţările Române, iar mişcările revoluţionare ale timpului sunt o dovadă că noile idei politice, aspiraţiile de dreptate socială şi naţională dominau spiritul timpului.

Dacă iniţial, sistemul parlamentar românesc sau, mai exact, structurile care l-au precedat au fost de natură unicamerală (a se vedea rolul Adunărilor Obşteşti în care erau reprezentate toate categoriile sociale), crearea bicameralismului este legată de Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris. Sistemul bicameral a fost menţinut în Constituţiile române de la 1866, 1923 şi 1938, desfiinţarea bicameralismului şi trecerea la sistemul unicameral producându-se în 1946.

Renunţarea la sistemul bicameral a fost justificată, în perioada socialistă, de teoria unicităţii puterii, apreciindu-se că, întrucât suveranitatea aparţine poporului, acesta trebuie să o exercite în mod necesar printr-o singură reprezentanţă naţională.

Abolirea pluralismului politic şi concentrarea puterii de către partidul comunist, precum şi centralizarea excesivă au dus, practic, la deprecierea vieţii parlamentare, reprezentanţa naţională devenind un instrument de ratificare facilă a deciziilor adoptate la nivelul puterii executive.

Având în vedere că Parlamentul are o structură aparte faţă de alte instituţii ale statului, fiind alcătuit din majoritate parlamentară şi din opoziţie parlamentară, aceasta impune ca toate structurile interne parlamentare să exprime proporţional configuraţia politică a Parlamentului. Partidelor politice care, prin alegeri, au câştigat mandate, li se dă astfel o organizare parlamentară, prin constituirea grupurilor politice parlamentare, care au un statut oficial în cele mai multe sisteme constituţionale democratice. **Ca atare, organizarea internă a parlamentului cuprinde: grupuri politice parlamentare, birouri şi comisii.**

§2. Grupurile politice parlamentare

Regulile constituirii unui grup politic parlamentar. **Organizarea unui grup politic parlamentar se face pe criteriul afinităţii politice.** Constituirea grupurilor parlamentare este, în general, o facultate şi nu o obligaţie şi este la alegerea parlamentarului de a se înscrie sau nu într-un grup parlamentar. Aceasta pentru că parlamentarii sunt independenţi şi răspund doar în faţa alegătorilor. Totuşi, statutul unui partid poate cere ca membrii săi să adere la grupul partidului, iar membrii pot da curs acestei obligaţii ca persoane particulare, nu ca parlamentari. Astfel, un partid poate exclude un parlamentar pentru indisciplină din partid şi din grup, dar nu şi din Parlament.

Deşi denumirea constituţională este de grupuri parlamentare, aceste grupuri sunt denumite şi politice pentru că reprezintă partide. În acest mod ele se diferenţiază de alte grupuri parlamentare, precum cele de prietenie cu alte state, spre exemplu.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În Parlamentul României, grupurile parlamentare se organizează separat în cele două Camere, la Senat şi Camera Deputaţilor. Se pot constitui, însă, şi grupuri mixte ale deputaţilor din partide mai mici, care au opţiuni politice apropiate.

Pentru constituirea unui grup politic parlamentar, sunt instituite anumite reguli: a) îşi pot constitui grup politic parlamentar numai partidele care au participat în alegeri şi au obţinut mandate de parlamentar; b) persoanele independente care au obţinut un loc în Parlament, precum şi cele devenite independente prin demisia din partidul cu care au obţinut mandatul de parlamentar, pot să-şi constituie un grup politic parlamentar; c) pentru constituirea unui grup politic este nevoie de un număr minim de membri.

Constituirea grupurilor politice parlamentare are avantajul pentru partidele politice de a beneficia de anumite drepturi în exclusivitate. Astfel: a) numai grupurile politice parlamentare pot propune candidaţi pentru funcţiile de conducere ale Parlamentului (ex. preşedinte de Cameră, vice-preşedinţi, secretari, chestori etc.); b) numai grupurile parlamentare pot fi consultate de Preşedintele României cu ocazia dizolvării Parlamentului; c) numai grupurile parlamentare beneficiază de dreptul de a avea un staff politic propriu al grupului, plătit din fonduri publice.

§3. Birourile

Birourile sunt constituite pe criteriul algoritmului politic.

În funcţie de structura concretă a Parlamentelor, fiecare Cameră sau Parlamentul, în întregul său, îşi aleg birouri denumite uneori „permanente". Aceste birouri sunt organe interne ale Camerelor parlamentare sau ale Parlamentului cu structură unicamerală, a căror organizare, atribuţii şi funcţionare sunt stabilite prin Constituţie şi Regulamente.

Biroul este format din parlamentari şi se alege pe durata unei sesiuni sau chiar a întregii legislaturi şi cuprinde, de regulă, un preşedinte, vicepreşedinţi, secretari şi chestori.

În România, cele două Camere ale Parlamentului au câte un Birou Permanent alcătuit dintr-un preşedinte, vicepreşedinţi, secretari şi chestori. Preşedintele este ales pe durata întregii legislaturi, în timp ce vicepreşedinţii, secretarii şi chestorii se aleg la fiecare sesiune. Există şi posibilitatea revocării membrilor Biroului Permanent înainte de expirarea mandatului. Propunerea de numire şi revocare aparţine numai grupului politic parlamentar căruia îi aparţine respectivul parlamentar (Decizia Curţii Constituţionale nr. 25/2020).

Funcţiile de conducere în cadrul biroului se distribuie în raport de algoritmul politic, în conformitate cu procentajul locurilor de parlamentari deţinute de fiecare grup politic în Parlament (ex. dacă un grup politic are 50% din locurile de parlamentari, va avea şi 50% din funcţiile de conducere ale Biroului Permanent).

§4. Comisiile parlamentare

Clasificare.

Comisiile parlamentare sunt organe de lucru interne ale Parlamentului. Ele au un rol deosebit în pregătirea lucrărilor, precum şi în exercitarea funcţiilor parlamentare, cu deosebire a celor legislative şi a celor de control.

Comisiile parlamentare sunt de diferite categorii, clasificate fie pe criteriul obiectului de activitate, fie pe criteriul duratei pentru care sunt alese. **Astfel, pe criteriul duratei pe care sunt constituite, avem comisii permanente şi comisii temporare. Pe criteriul obiectului de activitate, comisiile pot avea diverse denumiri: Comisia juridică, Comisia pentru muncă şi protecţia socială, Comisia pentru învăţământ, Comisia pentru drepturile omului etc.**

În România, cele două Camere ale Parlamentului funcţionează fiecare pe baza unui Regulament propriu de funcţionare. Pentru ca munca în Parlament să se desfăşoare în bune condiţii şi pentru ca proiectele de lege să fie foarte bine pregătite, activitatea este organizată în formaţiuni restrânse de lucru (comisii) stabilite prin Regulamentul de funcţionare al fiecărei Camere.

Comisiile de lucru ale fiecărei Camere sunt fie alese, fie numite, formate de către fiecare Cameră, fără amestecul executivului. Structura lor exprimă structura politică a Parlamentului care a rezultat din alegeri.

În ceea ce priveşte desemnarea membrilor comisiilor parlamentare, în lume sunt practicate trei moduri diferite: a) desemnarea de către organul director al Parlamentului (ex. cazul Italiei sau al Suediei); b) desemnarea de către o comisie constituită special pentru acest lucru (ex. cazul Irlandei, Norvegiei, Ciprului); şi c) desemnarea de către Camera Parlamentului (ex. cazul Franţei sau al României).

În privinţa obligativităţii parlamentarilor de a face parte dintr-o comisie a Parlamentului, sunt state unde parlamentarii sunt obligaţi să facă parte din cel puţin o comisie şi state unde parlamentarii pot face parte din două sau mai multe comisii.

Secţiunea a 2-a. Modalitatea de lucru a Parlamentului

Parlamentul lucrează în sesiuni şi şedinţe.

Parlamentele îşi desfăşoară activitatea fie continuu (ex. cazul Parlamentului Greciei), fie periodic, principala formă de lucru fiind **sesiunea** (ex. cazul României). Atunci când Parlamentul este alcătuit din două Camere, Parlamentul lucrează în: **a) şedinţe comune şi b) şedinţe separate.** În România, şedinţele comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului au loc pentru a audia şi dezbate mesajele Preşedintelui ţării, pentru a aproba bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat, pentru a declara mobilizarea generală sau parţială, starea de război, suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare, pentru a examina rapoartele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi ale Curţii de Conturi, pentru a numi

– la propunerea Preşedintelui României – directorii serviciilor de informaţii, şi a exercita controlul asupra activităţii acestor servicii, precum şi pentru îndeplinirea altor atribuţii care, potrivit Constituţiei sau regulamentelor, se exercită în şedinţe comune.

Şedinţele Parlamentului se desfăşoară în plen sau în comisii.

În afara şedinţelor comune, Camerele lucrează în şedinţe separate. Totdeauna, ele îşi desfăşoară lucrările în prezenţa majorităţii membrilor lor. În ceea ce priveşte adoptarea legilor şi hotărârilor, se disting trei situaţii: a) legile constituţionale, pentru care este necesar votul calificat a 2/3 din numărul parlamentarilor; b) legile organice, pentru care este necesar votul majorităţii membrilor fiecărei Camere; şi c) legile ordinare, care se adoptă numai cu votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră. În categoria legilor organice intră cele care reglementează sistemul electoral, organizarea şi funcţionarea partidelor politice, organizarea şi desfăşurarea referendumului, regimul stării de asediu şi al stării de urgenţă, statutul funcţionarilor publici, organizarea generală a învăţământului, organizarea administraţiei locale, precum şi regimul general privind autonomia locală etc. În cadrul activităţii sale, Parlamentul adoptă nu doar legi, ci şi hotărâri şi moţiuni, în prezenţa majorităţii membrilor fiecărei Camere. Despre actele Parlamentului însă vom vorbi ulterior într-un capitol separat.

O modalitate importantă de lucru a Parlamentului o constituie dezbaterea proiectelor de legi sau a propunerilor legislative în cadrul comisiilor. Comisiile pot invita la lucrările lor specialişti sau chiar demnitari din componenţa Guvernului. Comisiile permanente sesizate în fond cu anumite proiecte de lege elaborează rapoarte, solicitând totodată avizul unor comisii de specialitate şi serviciilor juridice (Departamentelor legislative) din cele două Camere. **Lucrările comisiilor se desfăşoară în prezenţa majorităţii membrilor acestora**, comisiile pot adopta hotărâri. În timp ce şedinţele celor două Camere au caracter public, şedinţele comisiilor nu au caracter public, decât dacă se hotărăşte în mod expres acest lucru. Camerele pot hotărî şi ele ca anumite şedinţe să nu fie publice, pentru raţiuni bine întemeiate.

Ca modalităţi importante de lucru pot fi amintite şi **comisiile de mediere**. Aceste comisii au funcţionat în Parlamentul român până la revizuirea Constituţiei din 2003. Proiectele de lege sau propunerile legislative erau discutate şi adoptate mai întâi în oricare din cele două Camere ale Parlamentului. În cazul în care existau diferenţe între textele adoptate, se constituia o comisie de mediere, formată din şapte deputaţi şi şapte senatori, care se convoca din iniţiativa celui mai vârstnic dintre ei, la sediul Camerei din care el făcea parte (Camera Deputaţilor sau Senatul). Comisiile de mediere adoptau hotărâri cu votul majorităţii membrilor lor. Raportul comisiei de mediere era supus, în mod separat, în discuţia fiecăreia dintre cele două Camere. Dacă nu se ajungea la un acord, se iniţia procedura de conciliere. În acest scop erau convocate cele două Camere în şedinţă reunită, adoptându-se legile cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere, dacă era vorba de legi organice, sau cu votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră dacă era vorba de o lege ordinară. Această procedură de mediere, după revizuirea Constituţiei din 2003, a fost

eliminată, medierea rămânând însă valabilă doar în cazul legilor constituţionale (art. 151 din Constituţie).

Regulile referitoare la funcţionarea Parlamentului se regăsesc înscrise atât în Constituţie, cât şi în Regulamentele de organizare şi funcţionare.

Secţiunea a 3-a. Funcţionarea Parlamentului

§1. Mandatul Parlamentului

Parlamentul României are un mandat de 4 ani.

Prin mandat sau legislatură se înţelege perioada de timp pentru care este ales Parlamentul să-şi exercite atribuţiile sale. Parlamentele sunt alese, în general, pentru un mandat de 4 sau 5 ani. Unele Parlamente îşi pot reînnoi membrii unei Camere la 2 sau la 3 ani, cu câte o treime, cum este, spre exemplu, Congresul Statelor Unite ale Americii. **Mandatul Parlamentului României este de 4 ani şi începe la data întrunirii legale a lui** şi se încheie la expirarea termenului de 4 ani. Constituţia României prevede şi posibilitatea dizolvării Parlamentului înainte de expirarea termenului de 4 ani, dar numai în anumite condiţii, precum şi posibilitatea prelungirii mandatului peste limita de 4 ani în cazul în care se constată existenţa unor împrejurări care fac imposibilă efectuarea alegerilor (stare de război, stare de asediu, stare de urgenţă sau mobilizare de război).

§2. Sesiunea

Sesiunile pot fi ordinare sau extraordinare.

Atunci când Parlamentul îşi desfăşoară activitatea periodic, forma de lucru este sesiunea. Sesiunile pot fi ordinare şi extraordinare. Sesiunile ordinare sunt cele în care Parlamentul sau Camerele Parlamentului sunt obligate să se întrunească. Numărul sesiunilor este reglementat prin Constituţie sau alte acte normative. **Sesiunile extraordinare** sunt cele care se pot ţine ori de câte ori este nevoie, în afara sesiunilor ordinare. Sesiunile extraordinare nu există, desigur, în statele unde Parlamentul lucrează în mod continuu, fără vacanţă parlamentară (ex. cazul Parlamentului Greciei).

Cele două Camere ale Parlamentului României se întrunesc în două sesiuni ordinare anual. Prima sesiune începe în luna februarie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii iunie, iar a doua sesiune începe în luna septembrie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii decembrie. Camerele se întrunesc şi în sesiuni extraordinare, la cererea Preşedintelui României, a Biroului permanent al fiecărei Camere, ori a cel puţin o treime din numărul deputaţilor sau al senatorilor. De fiecare dată, convocarea Camerelor se face de către preşedinţii acestora. Durata sesiunilor este fie stabilită în Constituţie, fie durează până la epuizarea problemelor înscrise pe ordinea de zi. În cazul Parlamentului României, durata sesiunilor este prevăzută expres de Constituţie.

LAW LIBRARY

§3. Şedinţele

Şedinţele Parlamentului sunt publice.

În cadrul sesiunilor, Parlamentul lucrează în şedinţe care se desfăşoară potrivit Regulamentului de funcţionare. În România, Camera Deputaţilor şi Senatul lucrează în şedinţe separate sau şedinţe comune. Şedinţele comune se desfăşoară pe baza unui Regulament comun al celor două Camere votat cu majoritatea membrilor Camerelor. **Atât şedinţele comune, cât şi şedinţele separate ale celor două Camere sunt publice**, cu excepţia cazului când Camerele hotărăsc şedinţe secrete. Prezidarea şedinţelor aparţine, de regulă, preşedintelui Camerei ajutat de membrii Biroului, prin rotaţie.

Şedinţele se ţin la sediul fiecărei Camere, în zilele şi orele stabilite prin programul de lucru adoptat de către fiecare Cameră în parte. Astfel, potrivit Regulamentelor Camerelor, Senatul şi Camera Deputaţilor îşi desfăşoară activitatea, fiecare, în plenul Camerei, în comisii şi în grupurile parlamentare, pe parcursul a 4 sau 5 zile consecutive din săptămână, potrivit programului stabilit de Birourile Permanente ale celor două Camere. A cincea zi din săptămână revine, de regulă, activităţilor desfăşurate de către parlamentari în teritoriu, în circumscripţiile sau colegiile în care au fost aleşi.

De regulă, programul fiecărei şedinţe cuprinde comunicări, întrebări, anunţări de interpelări, propuneri de modificare a ordinii de zi, discutarea problemelor de pe ordinea de zi. Pentru a discuta asupra problemelor înscrise pe ordinea de zi, deputaţii şi senatorii iau cuvântul în ordinea înscrierii la cuvânt pe care trebuie să o înregistreze la preşedintele Camerei. Luările de cuvânt trebuie să poarte numai asupra problemelor înscrise pe ordinea de zi. De regulă, au prioritate în discuţie şi pot fi ridicate oricând problemele legate de aplicarea Regulamentului Camerei, prelungirea, suspendarea sau amânarea şedinţei, amânarea sau închiderea şedinţei.

Asupra problemelor discutate, Camerele Parlamentului hotărăsc prin vot. Pentru fiecare problemă în parte, Parlamentul decide felul votului: deschis sau secret, cu excepţia situaţiei în care chiar Regulamentul de organizare şi funcţionare stabileşte caracterul votului.

Votul se poate face prin apel nominal, cu bile, electronic sau deschis prin ridicare de mână. În majoritatea cazurilor este practicat votul deschis, acest mod justificându-se pe teoria mandatului reprezentativ şi pe suveranitatea parlamentară.

Secţiunea a 4-a. Statutul deputaţilor şi al senatorilor

Membrii Parlamentului poartă, de regulă, denumirea de deputaţi şi senatori. Aceste denumiri, consacrate de sistemele constituţionale, sunt corelate cu denumirea Camerelor Parlamentului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§1. Mandatul parlamentarului

Drepturile şi îndatoririle parlamentarilor.

Deputaţii şi senatorii îşi încep mandatul la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiţia validării alegerii şi a depunerii jurământului de credinţă. Calitatea lor încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate sau de deces, la data intervenirii acestor situaţii. Nimeni nu poate fi în acelaşi timp deputat şi senator. Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu orice altă funcţie publică de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului.

În realizarea mandatului lor, deputaţii şi senatorii au o serie de drepturi şi îndatoriri stabilite prin Constituţie şi prin Regulamentele de organizare şi funcţionare a Camerelor Parlamentului. Aceste drepturi şi îndatoriri pot fi clasificate în funcţie de conţinutul lor, de timpul în care pot şi trebuie exercitate şi de actul normativ în care sunt înscrise. Astfel:

a) în raport de conţinutul lor, drepturile şi îndatoririle deputaţilor şi senatorilor pot fi grupate în drepturi şi obligaţii care privesc organizarea internă a Parlamentului şi cele care le revin în cadrul raportului de reprezentare şi a responsabilităţilor faţă de alegători;

b) în funcţie de timpul în care pot fi exercitate, drepturile şi îndatoririle deputaţilor şi senatorilor pot fi clasificate în drepturi şi îndatoriri pe care parlamentarii le exercită în timpul şedinţelor şi pe care le exercită între şedinţe;

c) în funcţie de actul normativ în care aceste drepturi şi obligaţii sunt înscrise, se poate distinge între drepturi şi obligaţii prevăzute de Constituţie şi drepturi şi obligaţii prevăzute de legi şi alte acte normative.

§2. Incompatibilităţi şi imunităţi

2.1. Incompatibilităţi

Unele sisteme constituţionale stabilesc incompatibilităţi între mandatul de deputat şi senator şi alte funcţii publice. **Aceste incompatibilităţi au mai multe explicaţii, precum: imposibilitatea exercitării concomitente a unor funcţii; parlamentarul trebuie să se concentreze numai asupra activităţii parlamentare, să evite corupţia prin acordarea de posturi avantajoase de către executiv, în vederea influenţării Parlamentului etc.**

Potrivit Constituţiei României, nimeni nu poate fi în acelaşi timp deputat şi senator. Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu orice altă funcţie publică de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2.2. Imunitatea

Imunitatea parlamentară în alte state.

Imunitatea parlamentarului este un mijloc de protecţie acordat reprezentanţilor poporului, menit să-i apere pe aceştia de eventuale presiuni, abuzuri şi procese şicanatorii, îndreptate împotriva lor în exercitarea mandatului pe care îl au de îndeplinit, având drept scop garantarea libertăţii de exprimare a parlamentarilor şi protejarea lor împotriva urmăririlor judiciare abuzive. Ea reprezintă o măsură de excepţie, prevăzută în majoritatea statelor democratice, fie prin Constituţie, fie prin legi.

Imunitatea parlamentară se exprimă prin două noţiuni juridice: iresponsabilitate (nerăspunderea juridică) şi inviolabilitate. Iresponsabilitatea parlamentară reprezintă posibilitatea pe care o au parlamentarii de a nu fi traşi la răspundere juridică pentru opiniile şi votul lor exprimate în exercitarea mandatului. Inviolabilitatea este posibilitatea pe care o au parlamentarii de a nu putea fi percheziţionaţi, reţinuţi sau arestaţi fără încuviinţarea Camerei din care fac parte.

Scopul imunităţii este de a asigura parlamentarului, în cadrul desfăşurării atribuţiilor sale, libertatea cuvântului. Imunitatea, ca atribut al mandatului pe care îl au parlamentarii, constă în protejarea acestora contra urmăririlor şi arestărilor, dar această protecţie acoperă activitatea parlamentarului mai mult sau mai puţin, întinderea ei variind de la ţară la ţară. Peste tot, imunitatea acoperă cuvântările (luările de poziţie) ale parlamentarului ţinute în Parlament, dezbaterile publice ale lui sau dezbaterile din comisie. Astfel, **în Anglia, Irlanda, Danemarca, Belgia, Olanda sau Luxemburg**, parlamentarii nu sunt supuşi legii pentru defăimările aduse prin cuvântările ţinute în interiorul Parlamentului, dar ei răspund pentru cele susţinute în afara Parlamentului, chiar şi atunci când acţiunile lor sunt legate de probleme ce privesc atribuţiile lor de parlamentari.

În Anglia, membrii Parlamentului îşi exercită mandatul atât în numele alegătorilor lor, cât şi în numele persoanelor care au votat pentru alte partide politice. Privilegiile de care se bucură membrii Camerelor includ libertatea de exprimare, imunitatea în ceea ce priveşte chemarea în judecată în cadrul unor acţiuni civile, scutirea de obligaţia de a fi chemat ca jurat ori ca martor într-un proces.

În Olanda, membrii Parlamentului, miniştrii, secretarii de stat şi alţii, care iau parte la deliberări, nu pot fi urmăriţi în justiţie sau făcuţi responsabili în faţa legii pentru ceea ce declară în timpul şedinţelor Parlamentului sau în cadrul comisiilor parlamentare sau pentru ceea ce prezintă acestora în scris.

În Danemarca, niciun membru al Parlamentului nu poate fi urmărit sau arestat, în niciun caz, fără consimţământul Parlamentului, afară de cazul flagrantului delict. În afara Parlamentului, niciun membru nu este răspunzător de declaraţiile politice din Parlament, cu excepţia cazului când Parlamentul îşi dă consimţământul.

În Belgia, prin legea fundamentală, se prevede că niciun membru al uneia dintre Camere nu poate fi urmărit sau cercetat cu privire la opiniile sale şi voturile emise de el în exerciţiul funcţiunii. Cu excepţia cazului de flagrant delict, niciunul dintre mem-

brii vreunei Camere nu pot fi, în timpul duratei sesiunii, în materie represivă, citaţi direct în faţa unei curţi sau a unui tribunal, nici reţinuţi, decât cu autorizarea Camerei din care fac parte.

Cu excepţia cazului de flagrant delict, măsurile restrictive nu pot fi ordonate pentru niciunul dintre membrii Camerei, pe toată durata sesiunii, în materie represivă, ci numai de către primul preşedinte al Curţii de apel sub conducerea unui judecător competent. Această decizie este comunicată preşedintelui Camerei în cauză.

Percheziţia împotriva unui membru al Parlamentului nu poate fi făcută decât în prezenţa preşedintelui Camerei înştiinţate sau a unui membru desemnat de către el. În timpul duratei sesiunii, numai ofiţerii ministerului public şi agenţii competenţi pot intenta urmăriri în justiţie şi în materie represivă vizavi de un membru al uneia dintre Camere.

Membrul uneia dintre Camere care a fost înştiinţat, poate în toate stadiile desfăşurării anchetei în materie represivă, să ceară Camerei din care face parte, pe toată durata sesiunii, să-i suspende urmărirea judiciară. De asemenea, detenţia unui membru al oricărei dintre Camere sau urmărirea în faţa unei curţi sau al unui tribunal este suspendată în timpul sesiunii, dacă Camera din care face parte îi solicită prezenţa în Parlament.

În Grecia, deputaţii nu pot fi urmăriţi sau interogaţi cu privire la opinia sau votul acestora, date în exercitarea mandatului de parlamentar. Deputaţii pot fi urmăriţi doar pentru defăimare calomnioasă, conform legii şi în urma încuviinţării Parlamentului. Competenţa de judecată aparţine curţii de apel. Încuviinţarea este considerată ca definitiv refuzată dacă Parlamentul nu se pronunţă asupra acesteia în 45 de zile de la data la care interdicţia a fost primită de Preşedintele Parlamentului. Dacă Parlamentul refuză acordarea încuviinţării sale sau perioada stabilită expiră, actul incriminator este considerat ca neputând face obiectul unei plângeri.

Deputaţii nu pot fi interogaţi cu privire la informaţiile primite sau date de aceştia în exercitarea mandatului lor sau cu privire la persoana care le-a dat sau de unde provin aceste informaţii. Pe durata mandatului niciun deputat nu poate fi urmărit, reţinut sau supus oricărei restricţii fără încuviinţarea Parlamentului. De asemenea, niciun deputat al Parlamentului dizolvat nu poate fi urmărit pentru delicte politice pe perioada cuprinsă între dizolvarea Parlamentului şi întrunirea noului Parlament. Încuviinţarea este considerată ca refuzată dacă Parlamentul nu se pronunţă în 3 luni de la transmiterea cererii de urmărire de către Procurorul General, Preşedintelui Parlamentului. În caz de flagrant delict, nicio încuviinţare nu poate fi respinsă.

În Germania, un deputat nu poate fi urmărit în niciun moment, judiciar sau disciplinar, din cauza votului lui sau a unei declaraţii pe care a făcut-o în Parlament sau într-una din comisiile sale. Aceasta nu se aplică pentru injuriile defăimătoare.

Un parlamentar nu poate fi tras la răspundere sau arestat pentru faptele pedepsite de lege decât cu încuviinţarea Parlamentului, afară numai dacă a fost arestat în flagrant delict sau în cursul zilei următoare comiterii faptei. Încuviinţarea Parlamentului este, de asemenea, necesară pentru orice altă îngrădire a libertăţii personale a unui membru al Parlamentului sau pentru începerea unei proceduri judiciare împotriva acestuia. Mai mult, orice acţiune penală şi orice urmărire împotriva unui membru al Parlamentului, orice arest sau orice alte îngrădiri ale libertăţii sale personale trebuie suspendate la cererea Parlamentului.

În Austria, membrii Parlamentului nu pot fi niciodată făcuţi răspunzători de voturile exprimate în exercitarea funcţiilor lor, ei putând fi făcuţi răspunzători numai în faţa Parlamentului pentru declaraţiile orale sau scrise. Niciun membru al Parlamentului nu poate fi arestat şi nici urmărit de nicio autoritate publică pentru o infracţiune, fără aprobarea Parlamentului, cu excepţia cazului de flagrant delict în comiterea unei crime.

Alte acţiuni legale care au ca temei o infracţiune pot fi luate împotriva membrilor, fără încuviinţarea Parlamentului, numai în cazul în care acţiunea respectivă nu are legătură cu activitatea politică a membrilor în cauză. Autorităţile implicate trebuie să se supună Regulamentului Parlamentului, dacă persoana în cauză sau o treime din membrii ce aparţin Comitetului director însărcinat cu aceste probleme o vor cere. În cazul unei astfel de cereri, fiecare act juridic va înceta de îndată sau va fi temporar întrerupt. În toate aceste cazuri, consimţământul Parlamentului este valabil numai dacă în mai puţin de opt săptămâni nu a fost dată o lege pentru cererea respectivă de către autorităţile competente. În cazul implicării unui membru într-o faptă penală, autoritatea în cauză trebuie, în cel mai scurt timp, să înştiinţeze Preşedintele Parlamentului asupra apariţiei arestului.

În Franţa, niciun membru al Parlamentului nu poate fi urmărit, cercetat, arestat, reţinut sau judecat pentru opiniile sau voturile exprimate de către el în exercitarea funcţiilor sale. În materie penală sau corecţională, niciun membru al Parlamentului nu poate face obiectul unei arestări sau al oricărei alte măsuri care îl privează sau îi restrânge libertatea decât prin autorizarea Biroului Adunării din care face parte. Această autorizare nu este cerută în caz de crimă sau de delict flagrant ori de condamnare definitivă. Detenţia, măsurile privative sau restrictive de libertate ori urmărirea unui membru al Parlamentului sunt suspendate pe durata sesiunii dacă Adunarea din care face parte o cere.

În Italia, membrii Parlamentului nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile exprimate şi voturile date în timpul exercitării funcţiei. Fără autorizarea Camerei din care face parte, niciun membru al Parlamentului nu poate fi supus percheziţiei corporale sau disciplinare, nu poate fi arestat sau privat de liberate personală în alt mod, sau menţinut în detenţie, decât dacă execută o sentinţă de condamnare irevocabilă sau dacă a fost surprins în actul săvârşirii unui delict pentru care este prevăzută arestarea obligatorie în flagrant.

Este necesară aceeaşi autorizare şi pentru supunerea membrilor Parlamentului interceptării, sub orice formă, a conversaţiilor şi comunicaţiilor, precum şi pentru aplicarea sechestrului asupra corespondenţei. Acest lucru este posibil deoarece imunitatea ţine de mandatul pe care parlamentarul îl are de îndeplinit şi nu de persoană, astfel că este nevoie de acordul Camerei din care parlamentarul respectiv face parte pentru ca acesta să fie supus procedurii judiciare.

În Elveţia, membrii Adunării Federale şi cei ai Consiliului Federal, ca şi cancelarul Confederaţiei, nu pot fi făcuţi responsabili juridic pentru declaraţiile lor rostite în faţa Consiliilor şi a organelor acestora. În Constituţie, se mai stipulează că legea poate să prevadă şi alte forme de imunitate, care pot fi atribuite (extinse) şi altor persoane.

În Norvegia, reprezentanţii în drumul lor către şi de la Parlament, cât şi în timpul prezenţei lor acolo, trebuie să fie exceptaţi de la arestare, doar dacă au săvârşit fapte penale şi, în niciun caz, pentru opiniile exprimate în şedinţele din Parlament. Fiecare reprezentant este obligat să se conformeze regulilor procedurale pe care le-au adoptat.

În Portugalia, deputaţii nu pot deveni subiect al unor proceduri civile, penale sau disciplinare ca urmare a votului sau a opiniilor exprimate în exercitarea mandatului lor. Deputaţii nu pot fi audiaţi ca martori sau ca inculpaţi fără permisiunea Adunării. În ultimul caz, permisiunea este obligatorie când există motive evidente că a fost comisă o infracţiune gravă pentru care este prevăzută o pedeapsă cu închisoarea pentru o perioadă mai mare de trei ani.

Deputaţii nu pot fi reţinuţi sau arestaţi decât dacă Adunarea Republicii hotărăşte acest lucru sau dacă sunt prinşi în flagrant comiţând o faptă ce se pedepseşte cu închisoarea. În cazul în care procedurile penale sunt declanşate împotriva unui deputat care este învinuit de o infracţiune, Adunarea va decide dacă deputatul va fi suspendat sau nu, astfel încât procedurile să poată fi urmate.

În Spania, deputaţii şi senatorii se bucură de inviolabilitatea opiniilor exprimate în exercitarea mandatului. În timpul mandatului, deputaţii şi senatorii se bucură de imunitate şi pot fi arestaţi numai în caz de infracţiune flagrantă. Nu vor putea fi inculpaţi şi nici trimişi în judecată fără autorizarea prealabilă a Camerei din care face parte. În cauzele îndreptate împotriva deputatului sau senatorului este competent Tribunalul Suprem, Secţia Penală.

În Suedia, conform legii fundamentale suedeze, nimeni nu va putea intenta o acţiune împotriva unei persoane care exercită sau a exercitat un mandat de membru al Riksdak-ului, nu va putea s-o priveze de libertate sau s-o împiedice să se deplaseze în interiorul Suediei, motivat de opiniile pe care aceasta le-a exprimat sau de actele pe care le-a îndeplinit în exercitarea mandatului, cu excepţia cazului când Riksdak-ul şi-a dat consimţământul printr-o decizie votată de cel puţin cinci şesimi din numărul votanţilor. Dacă un membru al Riksdak-ului este suspectat de o infracţiune penală, nu-i vor fi aplicate dispoziţiile legale privind arestarea sau emiterea de mandat de arestare decât dacă recunoaşte această infracţiune sau dacă a fost prins în flagrant delict sau este vorba de o infracţiune penală, pasibilă de o pedeapsă de cel puţin doi ani de închisoare

În Polonia, un deputat nu poate fi făcut răspunzător pentru activitatea prestată în scopul exercitării mandatului de deputat pe toată durata acestuia şi nici după îndeplinirea acestuia. În ceea ce priveşte aceste activităţi, un deputat răspunde numai în faţa Camerei Reprezentanţilor (Sejm) şi în cazul în care încalcă drepturile unei terţe părţi, i se poate intenta proces în justiţie cu consimţământul Camerei Reprezentanţilor.

Din ziua aflării rezultatelor alegerilor şi până în ziua expirării mandatului, un deputat nu poate fi subiectul unei proceduri penale fără consimţământul Camerei Reprezentanţilor sau fără consimţământul lui de a fi supus procedurilor penale. Procedurile penale instituite înainte ca persoana să fie aleasă deputat, vor fi suspendate, la cererea Camerei Reprezentanţilor, până la expirarea mandatului. În acest caz, termenele de prescripţie cu respectarea procedurilor penale vor fi extinse cu un timp echivalent cu mandatul.

Un deputat nu poate fi reţinut nici arestat fără consimţământul Camerei Reprezentanţilor, cu excepţia cazurilor de flagrant delict şi pentru care reţinerea sa este necesară pentru securitatea proprie a cursului procedurilor. Orice astfel de reţinere va fi imediat comunicată Preşedintelui Camerei Reprezentanţilor, care poate ordona eliberarea imediată a deputatului.

În România, imunitatea parlamentară se aplică în egală măsură atât senatorilor, cât şi deputaţilor. Această excepţie de la regulile comune de răspundere şi urmărire

pentru actele şi faptele pricinuite de o persoană altei (altor) persoane este reglementată prin Constituţie şi prin Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului.

Importanţa şi utilitatea imunităţii parlamentare într-un stat democratic este necesară deoarece o democraţie pluralistă nu poate exista fără asigurarea independenţei şi demnităţii reprezentanţei naţionale. Este şi motivul pentru care imunitatea parlamentară are caracter imperativ, nu constituie un simplu drept subiectiv al parlamentarului la care el ar putea renunţa. Ea este de ordine publică şi, deci, poate fi invocată din oficiu şi oricând, nu doar de cel interesat, făcând parte din statutul parlamentarului.

Instituirea imunităţii prin normele menţionate acoperă, practic, întreaga activitate a parlamentarului român în exercitarea mandatului său. Aceasta este o dovadă în plus în a arăta importanţa pe care o are mandatul parlamentarului – de reprezentare a poporului în forul legiuitor suprem al statului – mandat care încetează abia la data întrunirii legale a noului Parlament ales sau la data ridicării imunităţii mai înainte de termenul de expirare a mandatului, dacă acest lucru se întâmplă. Imunitatea parlamentarului român se menţine, atât pe parcursul celor două sesiuni ordinare sau a celor extraordinare, când este cazul, cât şi pe perioada dintre aceste sesiuni, deoarece Constituţia nu face nicio distincţie în acest fel, iar parlamentarul este în îndeplinirea mandatului său şi pe această perioadă chiar dacă nu are activitate permanentă în cadrul instituţiei sale. Constituţia vorbeşte despre imunitatea pe care o are parlamentarul „în exercitarea mandatului", ceea ce înseamnă că deputatul şi senatorul se bucură de această imunitate pe tot parcursul mandatului său, de la alegerea sa (data eliberării certificatului doveditor al alegerii sale ca parlamentar, sub condiţia validării alegerilor) până la întrunirea legală a noului Parlament ales.

În afară de acest caz de încetare a imunităţii parlamentare, la data încetării mandatului său de senator sau deputat, mai există alte trei cazuri:

a) demisia senatorului sau a deputatului şi încetarea imunităţii acestuia ca urmare a încetării mandatului pe care l-a avut, deoarece imunitatea este legată de îndeplinirea mandatului de parlamentar şi nu de persoana celui ales;

b) moartea deputatului sau a senatorului şi încetarea imunităţii ca urmare a încetării mandatului de parlamentar;

c) ridicarea imunităţii pe calea procedurală prevăzută de Constituţie şi Regulamentele celor două Camere, când imunitatea încetează să mai funcţioneze, dar numai cu privire la faptele pentru care i-a fost ridicată imunitatea. Aceasta înseamnă că odată ridicată imunitatea pentru un anumit fapt sau act, ea urmează să-şi producă efecte în continuare, protejându-l pe acel parlamentar pentru alte fapte sau acte ale sale pentru care nu s-a cerut ridicarea imunităţii. Este, aşadar, o pierdere parţială a imunităţii, deoarece, în cazul ivirii unui alt temei de răspundere a parlamentarului în cauză pentru actele sau faptele sale, este nevoie de formularea unei noi cereri de ridicare a imunităţii sale parlamentare.

Această concepţie a imunităţii parlamentare trebuie înţeleasă în sensul pe care legiuitorul a vrut să-l dea acestei excepţii de la regula responsabilităţii, în deplină

concordanţă cu regulile democraţiei şi ale statului de drept în care imunitatea ţine de mandatul de parlamentar şi nu de persoana în cauză, imunitate pe care parlamentarul o are pentru a-l apăra de orice abuzuri în îndeplinirea mandatului său. Imunitatea ar trebui să-l protejeze pe parlamentar pentru opiniile şi votul său exprimate în exercitarea mandatului, nu şi pentru alte fapte penale pentru care ar trebui să răspundă, deoarece acestea nu mai sunt legate de îndeplinirea mandatului. Noile modificări ale Constituţiei ar trebui să cuprindă şi reglementări în sensul restrângerii imunităţii parlamentare.

Secţiunea a 5-a. Dizolvarea Parlamentului

§1. Dizolvarea Parlamentului este o sancţiune?

Posibilitatea organizării alegerilor anticipate.

Dizolvarea Parlamentului este o situaţie de excepţie şi reprezintă fie o sancţiune la adresa legislativului în situaţii limită de blocaj al activităţii instituţiilor statului, fie, de cele mai multe ori, o manevră prin care puterea parlamentară doreşte o recâştigare a încrederii cetăţenilor şi o prelungire a perioadei de guvernare. De altfel, această a doua situaţie este cel mai des utilizată de către unele state cu democraţie veche, având în vedere că la un moment dat, găsindu-se în impas, recurg la această opţiune politică.

Dizolvarea Parlamentului trebuie analizată în strânsă relaţie cu posibilitatea declanşării unor alegeri anticipate. Aceste alegeri nu pot fi organizate decât dacă se dizolvă Parlamentul. Or, alegerile anticipate reprezintă modalitatea prin care partidul care are majoritatea parlamentară doreşte, la un moment dat, fie o prelungire a mandatului, fie o consolidare a încrederii de care se bucură în electorat.

Aşa cum este reglementată procedura dizolvării Parlamentului în România, ea nu este nicicum o sancţiune la adresa Parlamentului. În alte state, precum Austria, dizolvarea Parlamentului poate veni fie ca o sancţiune pe fondul ivirii unui conflict între Parlament şi Preşedinte, conflict din care Preşedintele iese învingător în faţa electoratului, fie ca o modalitate a majorităţii parlamentare de a-şi prelungi încrederea în rândul cetăţenilor.

În România, neexistând această posibilitate, ci doar dizolvarea Parlamentului în condiţiile art. 89 din Constituţie, este aproape imposibil de realizat o dizolvare a forului legislativ. Teoretic, procedura dizolvării este reglementată constituţional, practic este imposibil de realizat în forma actuală. Ea se poate realiza numai în situaţia în care majoritatea parlamentară doreşte să-şi consolideze încrederea electoratului, iar în acest caz, dizolvarea nu este o sancţiune, ci un mijloc constituţional lăsat la îndemâna majorităţii parlamentare de a-şi consolida această încredere.

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

§2. Cine poate dizolva Parlamentul

Preşedintele României poate dizolva Parlamentul.

În România, atribuţia de dizolvare a Parlamentului revine exclusiv Preşedintelui statului, însă în anumite condiţii şi conform unor proceduri speciale. Parlamentul nu se poate autodizolva. Pentru dizolvarea Parlamentului este nevoie de colaborarea şi cooperarea ambelor instituţii reprezentative ale statului – Parlamentul şi Preşedintele.

Procedura dizolvării Parlamentului.

Măsura dizolvării Parlamentului se ia într-o singură situaţie prevăzută expres în textul constituţional. Ea trebuie să fie rezultatul eşecului formării Guvernului. Astfel, dacă Parlamentul nu acordă votul său de încredere pentru formarea Guvernului, de cel puţin două ori în termen de 60 de zile de la prima solicitare, Preşedintele României poate să dizolve Parlamentul, după consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare. Observăm mai întâi că dizolvarea Parlamentului este o posibilitate pe care o are Preşedintele şi nu o obligaţie. Dacă el nu doreşte să recurgă la această modalitate o poate face. Apoi, pentru a porni procedura dizolvării este nevoie de parcurgerea mai multor etape:

Prima etapă este cea în care **Preşedintele României propune un candidat pentru funcţia de prim-ministru.** Acest candidat, conform art. 103 din Constituţie, trebuie, ca în termen de cel mult 10 zile de la desemnare, să ceară votul de încredere al Parlamentului asupra programului şi a întregii liste a Guvernului. În cadrul acestei faze, Preşedintele trebuie să aibă grijă spre a propune un candidat eligibil, la funcţia de prim-ministru. De altfel, propunerea pe care o face Preşedintele se ia în urma consultării acestuia cu partidul care are majoritatea parlamentară absolută, sau în lipsa acestei majorităţi, cu partidele aflate în Parlament. Propunerea unui candidat pentru funcţia de prim-ministru nu este condiţionată de apartenenţa persoanei propuse la un anume partid sau formaţiune politică, ori de deţinerea unei funcţii în stat. Preşedintele poate propune orice persoană pentru această funcţie.

Persoana propusă pentru funcţia de prim-ministru trebuie să se prezinte în faţa Parlamentului cu lista membrilor Guvernului şi cu programul de guvernare în maximum 10 zile de la desemnare. În cazul în care acest termen de 10 zile este depăşit, Preşedintele trebuie să facă o nouă nominalizare pentru funcţia de prim-ministru.

A doua etapă este cea în care, în urma propunerii făcute de către Preşedinte a candidatului la funcţia de prim-ministru, **Parlamentul respinge acordarea votului de învestire a Guvernului.** În această etapă este nevoie de o nouă propunere pentru un candidat la funcţia de prim-ministru. Teoretic, Preşedintele poate propune la funcţia de prim-ministru aceeaşi persoană pe care a propus-o şi prima dată. Practic, însă, nu este de dorit acest lucru, deoarece şansele sunt foarte mari ca şi a doua oară Parlamentul să respingă propunerea Preşedintelui. Şi în această etapă, candidatul urmează ca în termen de cel mult 10 zile de la desemnare să ceară votul de încredere al Parlamentului

asupra programului şi a întregii liste a noului Guvern. Legea nu interzice ca una sau mai multe persoane care au fost propuse pentru componenţa primului guvern să facă partea şi din componenţa noului guvern propus. Este posibil chiar ca întreaga listă a Guvernului să conţină aceleaşi persoane ca în lista guvernului respins de Parlament. Dacă şi de această dată Parlamentul refuză acordarea încrederii noului Guvern, Preşedintele României are două posibilităţi: propunerea unei noi candidaturi pentru funcţia de prim-ministru sau declanşarea procedurii de dizolvare a Parlamentului.

Nimic nu opreşte Preşedintele ca să propună o nouă persoană pentru funcţia de prim-ministru, eventual, chiar să propună aceeaşi persoană. Într-o asemenea situaţie, în care Preşedintele stăruie pentru aceeaşi persoană, nu se pune problema declanşării procedurii unui conflict juridic de natură constituţională între Preşedinte şi Parlament, în condiţiile art. 146 din Constituţie, deoarece textul constituţional al art. 89 face referire la faptul că dizolvarea Parlamentului se poate face numai dacă Parlamentul nu a acordat vot de încredere Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. Aşadar, este nevoie de cel puţin două solicitări de învestitură, fără ca textul constituţional să limiteze la un maxim aceste solicitări.

Procedura propunerii de candidaţi pentru funcţia de prim-ministru trebuie să se desfăşoare în termenul de 60 de zile de la prima solicitare. Termenul de 60 de zile este un termen de recomandare şi nu unul de decădere, pentru că după trecerea acestui termen Preşedintele nu este obligat să dizolve Parlamentul. Dacă în acest interval de timp nu se reuşeşte formarea unui Guvern, poziţiile Preşedintelui şi ale Parlamentului fiind divergente, se trece la cea de-a treia etapă: consultarea.

A treia etapă este reprezentată de **consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare de către Preşedintelui României în vederea dizolvării Parlamentului.** De fapt, această consultare reprezintă o ultimă soluţie în găsirea unui compromis politic pentru formarea unui guvern. Nu trebuie înţeles că doar în această fază a procesului este nevoie de consultare între Preşedinte şi Parlament. Această consultare trebuie să existe pe tot parcursul îndeplinirii atribuţiilor constituţionale şi legale ale celor două instituţii.

Consultarea Preşedintelui cu preşedinţii Camerelor şi cu liderii grupurilor parlamentare se poate face în multiple feluri. Se pot organiza întâlniri sau Preşedintele poate transmite scrisori acestora. Textul constituţional nu obligă Preşedintele să consulte Parlamentul, ci doar preşedinţii Camerelor şi liderii de grupuri parlamentare, de unde deducem că intenţia legiuitorului constituant nu a avut în vedere o consultare instituţională, ci mai de grabă o consultare politică. Atunci când constituantul a dorit o consultare instituţională, a reglementat expres acest lucru, aşa cum se prevede în art. 90 din Constituţie referitor la consultarea Parlamentului de către Preşedinte în vederea organizării unui referendum consultativ sau art. 86 referitor la consultarea Guvernului.

Aşa cum prevede şi termenul, este vorba de o consultare a Preşedintelui cu reprezentanţii politici ai Parlamentului. Preşedintele nu este ţinut de opţiunile sau de opi-

niile preşedinţilor Camerelor sau ale liderilor grupurilor parlamentare în decizia pe care o va lua. El poate ţine cont de opţiunea acestora sau poate trece peste ea.

Ultima etapă o reprezintă trecerea la procedura dizolvării Parlamentului. Pentru aceasta, este nevoie ca toate cele trei etape menţionate anterior să fie parcurse: să treacă un termen de cel puţin 60 de zile de la prima solicitare către Parlament de învestire a Guvernului; să existe cel puţin două solicitări de învestitură şi toate să fie respinse de Parlament şi să existe o consultare a Preşedintelui cu preşedinţii Camerelor şi liderii grupurilor parlamentare.

§3. Actul de dizolvare a Parlamentului

Dizolvarea Parlamentului se face prin decret.

Dizolvarea Parlamentului se face prin Decret al Preşedintelui care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Acest decret nu se contrasemnează de prim-ministru deoarece numai decretele emise în temeiul art. 91 alin. (1) şi (2), art. 92 alin. (2) şi (3), art. 93 alin. (1) şi art. 94 lit. a), b) şi d) din Constituţie se contrasemnează. Necontrasemnarea decretului îl face pe Preşedinte pe deplin răspunzător politic pentru gestul său. Nu poate fi antrenată o răspundere juridică a Preşedintelui decât în măsura în care dizolvarea Parlamentului s-ar face cu încălcarea prevederilor constituţionale şi atunci ar putea interveni măsura suspendării din funcţie în condiţiile art. 95 din Constituţie.

Decretul de dizolvare a Parlamentului are natură juridică de act administrativ exceptat de la a fi atacat în contenciosul administrativ, deoarece, conform art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul nu pot fi atacate în contenciosul administrativ. Decretul nu poate fi însă verificat nici din punct de vedere constituţional, deoarece Curtea Constituţională nu are atribuţia de a verifica sau de a veghea la respectarea procedurii de dizolvare a Parlamentului aşa cum are, de exemplu, atribuţia de a veghea la respectarea procedurii de desfăşurare a referendumului. Din acest punct de vedere, ar fi util ca într-o viitoare reglementare să se prevadă o astfel de atribuţie pentru Curtea Constituţională, deoarece, în cazul în care Preşedintele ar dizolva Parlamentul fără a respecta procedura constituţională din art. 89, Parlamentul nu ar mai putea declanşa procedura suspendării din funcţie a Preşedintelui pentru încălcarea Constituţiei conform art. 95, fiindcă este dizolvat. Într-o asemenea situaţie s-ar ajunge tot la Curtea Constituţională, dar cu un conflict juridic de natură constituţională între Preşedinte şi Parlament, Curtea fiind nevoită de data aceasta să tranşeze un conflict juridic şi nu să vegheze la respectarea Constituţiei.

În urma dizolvării, în termen de cel mult 3 luni de zile de la dizolvare, conform art. 63 din Constituţie, se vor organiza alegeri pentru un nou Parlament. Organizarea alegerilor pentru un nou Parlament este în sarcina Guvernului.

§4. Când nu poate fi dizolvat Parlamentul

Regula generală instituită de Constituţie este că Parlamentul poate fi dizolvat oricând, o singură dată în cursul unui an. El nu poate fi dizolvat de mai multe ori în cursul unui an. Printr-o interpretare restrictivă a dispoziţiilor constituţionale reiese că Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o singură dată în cursul unui an calendaristic, pentru că altfel s-ar fi prevăzut că „Parlamentul nu poate fi dizolvat în decurs de un an de la ultima dizolvare sau de la alegere". Totuşi, interpretarea textului constituţional poate fi făcută şi în sensul că Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o singură dată în cursul unui an (12 luni), prin sintagma „un an" înţelegând trecerea a 12 luni, deoarece ar fi contrar voinţei legiuitorului ca să se poată dizolva Parlamentul odată la sfârşitul unui an calendaristic, şi altă dată, la începutul celuilalt an calendaristic.

Situaţiile în care Parlamentul nu poate fi dizolvat.

Textul constituţional prevede două **situaţii în care Parlamentul nu poate fi dizolvat**. Aceste situaţii reprezintă excepţii şi ele sunt de strictă interpretare şi aplicare. Ele sunt enumerate de Constituţie şi nu pot fi extinse şi la alte cazuri similare. Astfel, Parlamentul nu poate fi dizolvat:

a) în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui României. Raţiunea acestei restricţii derivă din necesitatea păstrării unei continuităţi a structurilor statului chiar şi în perioade de campanie electorală. În cazul în care, în preajma alegerilor prezidenţiale, Preşedintele ar dizolva Parlamentul s-ar ajunge la situaţia în care statul nu ar mai avea nici Guvern, nici Parlament, iar Preşedintele s-ar afla eventual în plină campanie electorală pentru un nou mandat, în cazul în care ar mai avea dreptul la acest nou mandat;

Soluţia imposibilităţii dizolvării Parlamentului în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui este prezentă şi în legislaţia constituţională a altor ţări, precum Italia şi Portugalia şi a fost adoptată din aceleaşi raţiuni ca şi în România.

b) în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgenţă în care se găseşte ţara. Această restricţie priveşte situaţiile speciale enunţate la art. 92 şi 93 din Constituţie, în care este nevoie de Parlament.

Prin revizuirea constituţională din anul 2003 au fost introduse două noi situaţii în care Parlamentul nu poate fi dizolvat, şi anume în timpul stării de mobilizare şi de război. În caz de mobilizare, măsura mobilizării armatei nu poate fi luată decât cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. În caz de război, măsurile de respingere a agresiunii armate se iau de către Preşedintele ţării şi sunt aduse neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului printr-un mesaj, iar Parlamentul are obligaţia de a primi mesajul Preşedintelui şi de a se întruni în cel mult 24 de ore de la declanşarea agresiunii. În caz de asediu sau de urgenţă, Preşedintele solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii în cel mult 5 zile de la luarea acesteia.

În toate cele patru situaţii excepţionale, Preşedintele are nevoie de Parlament şi nu îl poate dizolva tocmai din aceste motive. Raţiunea instituirii acestei restricţii derivă tocmai din necesitatea păstrării unei continuităţi a structurilor statului în situaţii speciale cum este starea de mobilizare, de război, de asediu sau de urgenţă.

BCU / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Rezumat

Structurile de lucru ale Parlamentului sunt: a) grupurile politice parlamentare; b) birourile şi c) comisiile. **Grupurile politice parlamentare** se constituie pe criteriul afinităţii politice. Pentru constituirea unui grup politic parlamentar, sunt instituite anumite reguli: a) îşi pot constitui grup politic parlamentar numai partidele care au participat în alegeri şi au obţinut mandate de parlamentar; b) persoanele independente care au obţinut un loc în Parlament, precum şi cele devenite independente prin demisia din partidul cu care au obţinut mandatul de parlamentar, pot să-şi constituie un grup politic parlamentar; c) pentru constituirea unui grup politic este nevoie de un număr minim de membri. Constituirea grupurilor politice parlamentare are avantajul pentru partidele politice de a beneficia de anumite drepturi în exclusivitate. Astfel: a) numai grupurile politice parlamentare pot propune candidaţi pentru funcţiile de conducere ale Parlamentului (ex. preşedinte de Cameră, vice-preşedinţi, secretari, chestori etc.); b) numai grupurile parlamentare pot fi consultate de Preşedintele României cu ocazia dizolvării Parlamentului; c) numai grupurile parlamentare beneficiază de dreptul de a avea un staff politic propriu al grupului, plătit din fonduri publice. **Birourile** sunt organe interne ale Camerelor parlamentare sau ale Parlamentului cu structură unicamerală, a căror organizare, atribuţii şi funcţionare sunt stabilite prin Constituţie şi Regulamente. Biroul este format din parlamentari şi se alege pe durata unei sesiuni sau chiar a întregii legislaturi şi cuprinde, de regulă, un preşedinte, vicepreşedinţi, secretari şi chestori. **Comisiile parlamentare** sunt organe de lucru interne ale Parlamentului. Ele au un rol deosebit în pregătirea lucrărilor, precum şi în exercitarea funcţiilor parlamentare, cu deosebire a celor legislative şi a celor de control.

Clasificarea comisiilor parlamentare: pe criteriul duratei pe care sunt constituite, avem comisii permanente şi comisii temporare. Pe criteriul obiectului de activitate, comisiile pot avea diverse denumiri: Comisia juridică, Comisia pentru muncă şi protecţia socială, Comisia pentru învăţământ, Comisia pentru drepturile omului etc.

Modalitatea de lucru a Parlamentului: parlamentele îşi desfăşoară activitatea fie continuu, fie periodic, principala formă de lucru fiind **sesiunea şi şedinţa.**

Mandatul Parlamentului: prin mandat sau legislatură se înţelege perioada de timp pentru care este ales Parlamentul să-şi exercite atribuţiile sale. Mandatul Parlamentului României este de 4 ani şi începe la data întrunirii legale a lui şi se încheie la expirarea termenului de 4 ani.

Şedinţele Parlamentului sunt publice, cu excepţia cazului când Camerele hotărăsc şedinţe secrete. Şedinţele pot fi atât şedinţe comune, cât şi şedinţe separate ale celor două Camere.

Mandatul parlamentarului: deputaţii şi senatorii îşi încep mandatul la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiţia validării alegerii şi a depunerii jurământului de credinţă. Calitatea lor încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibi-

litate sau de deces, la data intervenirii acestor situaţii. Nimeni nu poate fi în acelaşi timp deputat şi senator. Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu orice altă funcţie publică de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului.

Imunitatea parlamentarului este un mijloc de protecţie acordat reprezentanţilor poporului, menit să-i apere pe aceştia de eventuale presiuni, abuzuri şi procese şicanatorii, îndreptate împotriva lor în exercitarea mandatului pe care îl au de îndeplinit, având drept scop garantarea libertăţii de exprimare a parlamentarilor şi protejarea lor împotriva urmăririlor judiciare abuzive. Ea reprezintă o măsură de excepţie, prevăzută în majoritatea statelor democratice, fie prin Constituţie, fie prin legi. Imunitatea parlamentară se exprimă prin două noţiuni juridice: iresponsabilitate (neră spunderea juridică) şi inviolabilitate. Iresponsabilitatea parlamentară reprezintă posibilitatea pe care o au parlamentarii de a nu fi traşi la răspundere juridică pentru opiniile şi votul lor exprimate în exercitarea mandatului. Inviolabilitatea este posibilitatea pe care o au parlamentarii de a nu putea fi percheziţionaţi, reţinuţi sau arestaţi fără încuviinţarea Camerei din care fac parte.

Dizolvarea Parlamentului este o situaţie de excepţie şi reprezintă fie o sancţiune la adresa legislativului în situaţii limită de blocaj al activităţii instituţiilor statului, fie, de cele mai multe ori, o manevră prin care puterea parlamentară doreşte o recâştigare a încrederii cetăţenilor şi o prelungire a perioadei de guvernare.

Cine poate dizolva Parlamentul: în România, atribuţia de dizolvare a Parlamentului revine exclusiv Preşedintelui statului, însă, în anumite condiţii şi conform unor proceduri speciale. Măsura dizolvării Parlamentului se ia într-o singură situaţie prevăzută expres în textul constituţional. Ea trebuie să fie rezultatul eşecului formării Guvernului.

Actul de dizolvare a Parlamentului: dizolvarea Parlamentului se face prin Decret al Preşedintelui care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Decretul de dizolvare a Parlamentului are natură juridică de act administrativ exceptat de la a fi atacat în contenciosul administrativ.

Când nu poate fi dizolvat Parlamentul: textul constituţional prevede două situaţii în care Parlamentul nu poate fi dizolvat. Aceste situaţii reprezintă excepţii şi ele sunt de strictă interpretare şi aplicare. Ele sunt enumerate de Constituţie şi nu pot fi extinse şi la alte cazuri similare. Astfel, Parlamentul nu poate fi dizolvat: a) în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui României şi b) în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgenţă în care se găseşte ţara.

BCU IAŞI - CENTRUL UNIVERSITAR

Bibliografie

P. Avril, J. Gicquel, Droit parlamentaire, Ed. Montchrestien, Paris, 1996

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 573-643

M. Constantinescu, M. Enache, Renaşterea parlamentarismului în România, Ed. Polirom, Iaşi, 2001

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Deleanu, F. Vasilescu, A. Iorgovan, I. Vida, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 133-179

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 408-423; 456-475

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 584-715

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 189-223

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Tratat de teorie şi practică parlamentară, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 190-248

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 164-181

M. Enache, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iaşi, 1998

M. Enache, Procesul legislativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 17-39

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 649-702

C. Ionescu, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 459-471

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 691-818

J.P. Jacqué, Droit institutionnel de l'Union Européenne, Ed. Dalloz, Paris, 2010, p. 236-275

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, C.L. Popescu, Şt. Deaconu, A. Muraru, M. Eremia, K. Benke, Alegerile şi corpul electoral, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, C.L. Popescu, Şt. Deaconu, A. Muraru, Perspective juridice privind instituţia parlamentului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, M. Constantinescu, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, M. Enache, Interpretarea Constituţiei, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 215-218

I. Muraru, M. Constantinescu, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

BUDAPEST BUSINESS UNIVERSITY LIBRARY

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 180-209

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 509-719

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e éd., Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 436-440

I. Predescu, B. Predescu, Mandatul parlamentar şi imunitatea parlamentară, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 2002

A. Rădulescu, Noua Constituţie. Cinci conferinţe ţinute la radio, Tipografia „Cuvântul Românesc", Bucureşti, 1938, p. 35-53

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 251-262

E.S. Tănăsescu (Coordonator), Răspunderea în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 58-72

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 164-197; 365-400

I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 112-126

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 87-128

G. Vrabie, Actualitatea concepţiei lui Constantin C. Angelescu privind imunitatea parlamentară, în Revista de Drept Public nr. 3/2005

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 672-706

Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaţilor şi senatorilor, republicată (M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016)

Regulamentul Senatului, republicat (M.Of. nr. 992 din 23 noiembrie 2018)

Regulamentul Camerei Deputaţilor, republicat (M.Of. nr. 338 din 27 aprilie 2020)

Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, republicat (M.Of. nr. 461 din 25 iulie 2013)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul X
Parlamentul (Actele Parlamentului)

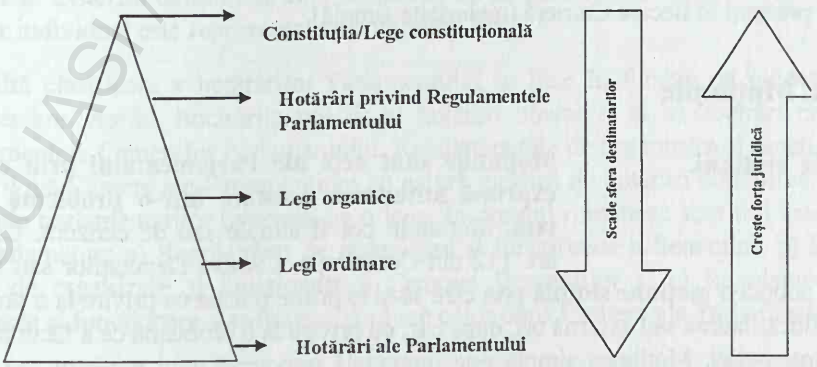
Obiectivele de învăţare ale Capitolului X:

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să cunoaşteţi care sunt actele Parlamentului;
- să definiţi legea ca act juridic al Parlamentului;
- să faceţi distincţia între moţiuni şi moţiuni de cenzură;
- să cunoaşteţi hotărârile ca acte juridice ale Parlamentului;
- să cunoaşteţi desfăşurarea procesului legislativ în Parlament.

Secţiunea 1. Actele Parlamentului

Tipuri de acte. Pentru îndeplinirea tuturor atribuţiilor sale, **Parlamentul adoptă legi, hotărâri şi moţiuni** în prezenţa majorităţii membrilor. Legile pot fi: a) constituţionale; b) organice şi c) ordinare. Hotărârile pot fi: a) hotărâri ale Senatului; b) hotărâri ale Camerei Deputaţilor şi c) hotărâri ale Parlamentului (ale ambelor Camere). De asemenea, hotărârile pot fi: a) hotărâri obişnuite şi b) hotărâri privind Regulamentele Camerelor Parlamentului. Legile organice şi hotărârile privind Regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere (majoritate absolută), iar legile ordinare şi celelalte hotărâri se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi în fiecare Cameră (majoritate simplă).

Actele Parlamentului pot fi ierarhizate în funcţie de forţa lor juridică.



BCU IASI

§1. Legile

Definiţie. **Legea este actul juridic al Parlamentului elaborat în conformitate cu Constituţia, potrivit unei proceduri prestabilite şi care reglementează relaţiile sociale cele mai generale şi cele mai importante.**

Tipuri de legi. Conform art. 73 din Constituţia României, legile se clasifică în trei categorii: **legi constituţionale, legi organice şi legi ordinare.**

Legile constituţionale sunt cele prin care se revizuieşte Constituţia. Sub aspectul conţinutului (aspectul material), ele cuprind reglementări ale relaţiilor sociale fundamentale care privesc puterea statală. Sub aspect procedural, ele se adoptă cu votul a cel puţin 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere a Parlamentului (majoritate calificată). În cazul în care legile constituţionale sunt votate în forme diferite de către cele două Camere ale Parlamentului, se ajunge la mediere, iar în cadrul medierii legile constituţionale vor fi votate în plenul celor două Camere ale Parlamentului cu votul a cel puţin 3/4 din numărul membrilor celor două Camere. Legile constituţionale sunt adoptate în urma organizării unui referendum popular în termen de 30 de zile de la data aprobării lor de către Parlament. Aceste legi constituţionale nu necesită promulgarea de către şeful statului deoarece promulgarea semnifică respectarea procedurii de legiferare de către Parlament, iar în cazul legilor constituţionale, verificarea respectării procedurii de legiferare o face Curtea Constituţională cu ocazia validării referendumului privind aprobarea Constituţiei de către popor.

Legile organice sunt cele care intervin în domenii importante ale vieţii economice, politice, sociale etc., ale statului. Domeniile de reglementare ale legilor organice sunt prevăzute expres de Constituţia României, în principal în art. 73 alin. (3). Sub aspect procedural, legile organice se adoptă de Parlament cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere (majoritate absolută).

Legile ordinare reglementează relaţii de mai mică importanţă pentru stat. Sub aspect procedural, legile ordinare se adoptă de Parlament cu votul majorităţii membrilor prezenţi în fiecare Cameră (majoritate simplă).

§2. Moţiunile

Tipuri de moţiuni. **Moţiunile sunt acte ale Parlamentului prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată.** Moţiunile pot fi simple sau de cenzură. Conform art. 112 din Constituţie, Camera Deputaţilor sau Senatul poate adopta o **moţiune simplă** prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Moţiunea simplă este îndreptată împotriva unui ministru sau a unui minister. Ea este un act politic şi nu produce efecte juridice.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Moţiunea de cenzură priveşte raporturile ce se stabilesc între Guvern şi Parlament. Astfel, conform art. 113 din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată oricând (atât în sesiunile ordinare, cât şi în cele extraordinare) de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor şi se comunică Guvernului la data depunerii. Moţiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere, iar dacă moţiunea de cenzură a fost respinsă, deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea în faţa Parlamentului. Moţiunea de cenzură este un act juridic al Parlamentului, producând efecte juridice şi politice, deopotrivă. Dacă moţiunea de cenzură este adoptată, Guvernul este demis şi se trece la procedura formării unui nou Guvern prin desemnarea de către Preşedintele României a unui candidat la funcţia de prim-ministru.

§3. Hotărârile

Clasificare. Hotărârile Parlamentului sunt acte juridice adoptate de Parlament pentru organizarea şi funcţionarea sa ori pentru îndeplinirea competenţelor sale. Hotărârile pot fi: a) hotărâri ale Senatului; b) hotărâri ale Camerei Deputaţilor şi c) hotărâri ale Parlamentului (ale ambelor Camere). Această clasificare este făcută în funcţie de Camera Parlamentului care adoptă hotărârea respectivă. Hotărârile Senatului se adoptă pentru organizarea şi funcţionarea sa internă (ex. Hotărâre a Senatului privind numirea Preşedintelui Senatului) sau pentru îndeplinirea altor atribuţii (ex. Hotărârea Senatului de numire a unui judecător la Curtea Constituţională). Acelaşi lucru se întâmplă şi în cazul Camerei Deputaţilor. De asemenea, atunci când Parlamentul lucrează în plenul celor două Camere, adoptă hotărâri comune (ex. Hotărârea Parlamentului pentru numirea directorului Serviciului Român de Informaţii). Toate tipurile de hotărâri, indiferent că sunt ale Senatului, ale Camerei Deputaţilor ori ale ambelor Camere, pot avea caracter normativ sau caracter individual. Criteriul delimitării între hotărârile ce au caracter normativ şi cele cu un caracter individual este reprezentat de conţinutul lor.

O altă clasificare a hotărârilor Parlamentului se face în funcţie de obiectul de reglementare. Astfel, hotărârile pot fi: a) hotărâri obişnuite şi b) hotărâri privind Regulamentele Camerelor Parlamentului. Regulamentele de organizare şi funcţionare a celor două Camere ale Parlamentului au natură juridică de hotărâri normative, fiind aplicabile parlamentarilor întocmai ca o lege. În dreptul românesc sunt trei categorii de Regulamente: a) Regulament de organizare şi funcţionare a Senatului; b) Regulament de organizare şi funcţionare a Camerei Deputaţilor şi c) Regulament de organizare şi funcţionare a şedinţelor comune celor două Camere ale Parlamentului.

Secţiunea a 2-a. Desfăşurarea procesului legislativ

Definiţia procedurii legislative parlamentare. Conform art. 61 alin. (1) din Constituţia României „(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării". Prin urmare, Parlamentul reprezintă una dintre instituţiile fundamentale ale unei democraţii constituţionale şi are un dublu rol, acela de a fi **organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării.**

În rândul competenţelor pe care le are Parlamentul, cea mai importantă este cea de legiferare. Această activitate este supusă unor norme constituţionale şi legale, care reglementează **„traseul"** legii din momentul exercitării dreptului de iniţiativă legislativă şi până la publicarea legii în Monitorul Oficial al României, norme ce formează conţinutul procedurii legislative parlamentare.

Într-o definiţie succintă, **procedura legislativă parlamentară cuprinde totalitatea regulilor pentru pregătirea dezbaterii, dezbaterea şi votarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în Parlament.** În conformitate cu principiul bicameralismului, ea se desfăşoară în fiecare Cameră şi, dacă este cazul, în Camerele reunite, în şedinţă comună.

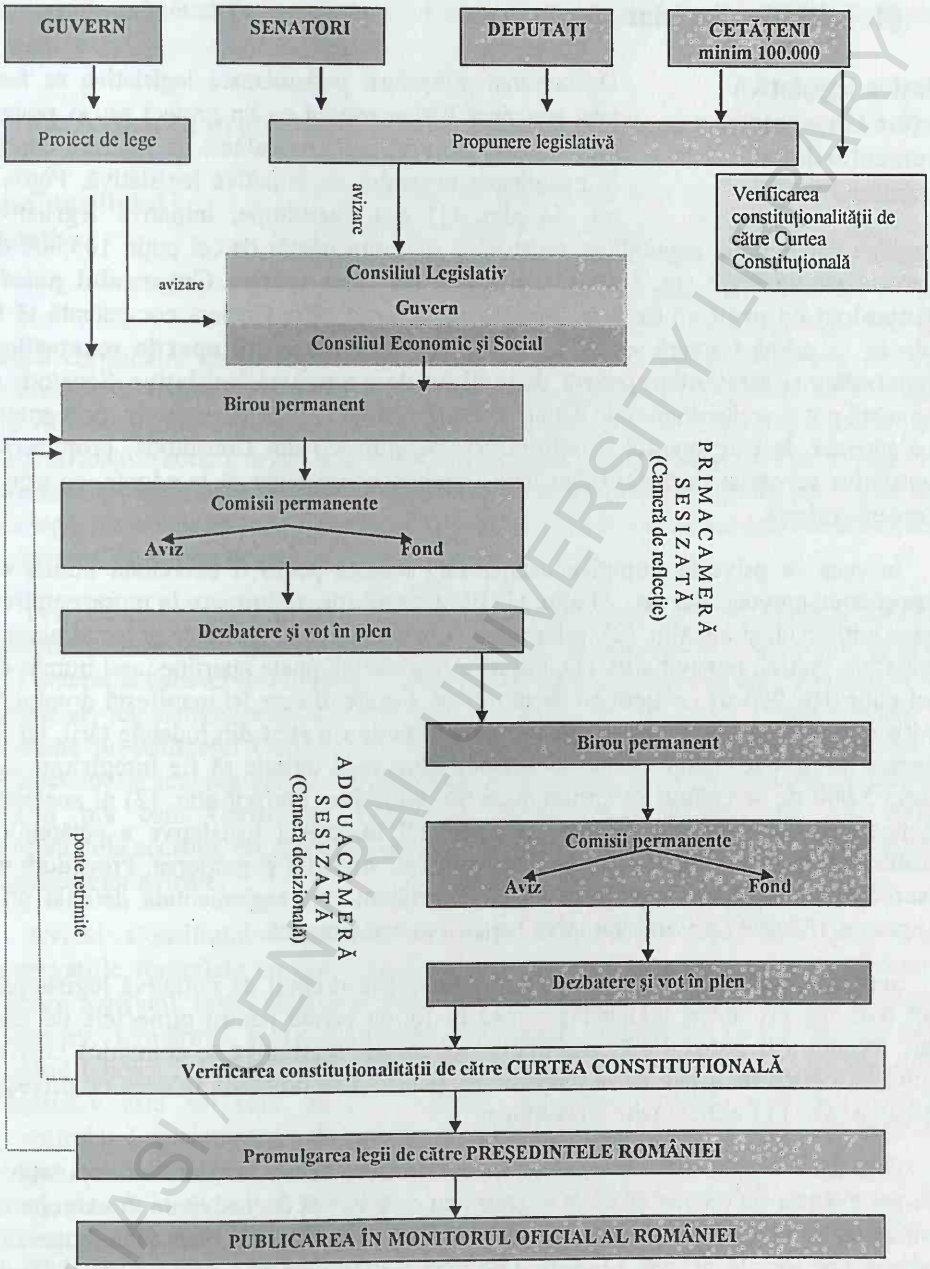
Faza „parlamentară" a procedurii legislative se încheie în momentul trimiterii legii spre promulgare. În cazul reexaminării solicitate fie de Preşedintele României, fie ca urmare a deciziei Curţii Constituţionale, procedura legislativă se reia, în condiţiile stabilite de Constituţie şi de Regulamentele parlamentare. Considerată drept o procedură complementară, procedura reexaminării legii prezintă o importanţă deosebită, întrucât face parte nemijlocit din adoptarea legii.

Medierea, ca fază a procedurii legislative, a fost înlăturată prin Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003, aceasta fiind menţinută, ca o etapă specială, numai pentru procedura revizuirii Constituţiei României, în condiţiile art. 150 şi art. 151. De asemenea, procedura medierii s-a aplicat tranzitoriu şi pentru proiectele de lege depuse la Parlament anterior intrării în vigoare a Legii de revizuire a Constituţiei, respectiv data de 29 octombrie 2003.

Etapele procedurii legislative parlamentare. Procedura legislativă parlamentară cuprinde mai multe etape. Acestea sunt următoarele:

1. Iniţiativa legislativă;
2. Avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative;
3. Examinarea şi avizarea proiectelor de lege şi a propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente;
4. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a şedinţei;
5. Dezbaterea în plen;
6. Votarea legii;
7. Întoarcerea legii la prima Cameră sesizată.

BIBLIOTECA UNIVERSITARĂ



BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§1. Iniţiativa legislativă

Iniţiativa legislativă aparţine Guvernului, parlamentarilor şi cetăţenilor.

Declanşarea procedurii parlamentare legislative se face prin sesizarea Parlamentului cu un proiect sau o propunere legislativă. Principala modalitate de sesizare constă în exercitarea dreptului de iniţiativă legislativă. Potrivit art. 74 alin. (1) din Constituţie, iniţiativa legislativă aparţine Guvernului, deputaţilor, senatorilor sau unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot. **Iniţiativele legislative care aparţin Guvernului poartă denumirea de proiecte de lege.** Acestea se transmit către Camera competentă să le adopte, ca primă Cameră sesizată. **Iniţiativele legislative care aparţin senatorilor, deputaţilor şi cetăţenilor poartă denumirea de propuneri legislative.** Senatorii şi deputaţii pot exercita dreptul de iniţiativă legislativă individual sau colectiv, prin grupul parlamentar de care aparţin. Conform art. 74 alin. (5) din Constituţie, propunerile legislative se supun dezbaterii mai întâi Camerei competente să le adopte, ca primă Cameră sesizată.

În ceea ce priveşte iniţiativa cetăţenilor, aceasta poate fi exercitată numai cu respectarea prevederilor art. 74 alin. (1) din Constituţie, referitoare la reprezentativitatea iniţiativei, şi ale alin. (2), referitoare la materiile ce nu pot face obiectul acestei iniţiative. Astfel, potrivit alin. (1), iniţiativa legislativă poate aparţine unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot. Cetăţenii care îşi manifestă dreptul la iniţiativă legislativă trebuie să provină din cel puţin un sfert din judeţele ţării, iar în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate cel puţin 5.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative. Potrivit alin. (2) al aceleiaşi dispoziţii constituţionale, nu pot face obiectul iniţiativei legislative a cetăţenilor problemele fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea. Procedura de exercitare a iniţiativei legislative de către cetăţeni este reglementată detaliat prin Legea nr. 189/1999 privind iniţiativa legislativă cetăţenească.

Senatorii, deputaţii şi cetăţenii, care îşi exercită dreptul de iniţiativă legislativă, pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de lege [art. 74 alin. (3) şi (4) din Constituţie]. Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la înregistrare, pentru a se pronunţa în ceea ce priveşte aplicarea art. 111 alin. (1) din Constituţie.

Propunerile legislative aparţinând fie cetăţenilor, fie senatorilor sau deputaţilor, nu pot avea ca obiect materiile în legătură cu care există exclusivitate în exercitarea iniţiativei legislative, cum sunt: proiectul legii bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat, proiectele de lege rectificative şi a contului de execuţie bugetară, care, potrivit art. 138 alin. (2) din Constituţie, sunt elaborate de Guvern.

O situaţie specială o constituie iniţiativa de revizuire a Constituţiei. Autoritatea ce poate exercita acest drept este Preşedintele României, la propunerea Guvernului, un număr de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor, precum şi un număr de cel puţin 500.000 de cetăţeni cu drept de vot. Cetăţenii trebuie să provină din cel puţin jumătate din judeţele ţării, iar în fiecare din acestea sau în municipiul

Bucureşti, trebuie să fie înregistrate cel puţin 20.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative.

§2. Avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative

Rolul Consiliului Legislativ.

O problemă distinctă, prealabilă dezbaterii proiectelor şi propunerilor legislative de către Parlament, o constituie avizarea acestora de către Consiliul Legislativ. Cadrul general privind competenţa acestuia este dat de art. 79 din Constituţie, care stabileşte rolul Consiliului Legislativ de organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării şi coordonării întregii legislaţii. Legea nr. 73/1993 pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ prevede atribuţiile acestui organ referitoare la analizarea şi avizarea proiectelor de lege şi a propunerilor legislative, în vederea supunerii lor spre legiferare. Potrivit art. 3 alin. (1) din lege, proiectele de lege şi propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului, cu avizul Consiliului Legislativ.

Potrivit Legii nr. 73/1993, propunerile legislative făcute de deputaţi sau de senatori se înaintează Consiliului Legislativ, spre avizare, de către secretarul general al Camerei la care au fost depuse, în ziua înregistrării. Senatorii şi deputaţii, autori de propuneri legislative, precum şi miniştrii pot lua parte, din proprie iniţiativă sau la invitaţia preşedintelui Consiliului Legislativ, la examinarea, în secţiile acestuia, a proiectelor de acte normative supuse avizării. Iniţiatorii sau autoritatea care a solicitat avizul pot cere Consiliului Legislativ lămuriri suplimentare sau pot invita preşedintele acestuia ori reprezentantul său la dezbaterea propunerilor legislative sau a proiectelor avizate.

Avizul Consiliului Legislativ este unul deosebit de important pentru că observaţiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea şi coordonarea întregii legislaţii, astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea şi implementarea cerinţelor impuse de Legea nr. 24/2000 privind tehnica legislativă asigură coerenţa întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea şi coerenţa textului actului normativ care urmează a fi adoptat, astfel că art. 79 alin. (1) din Constituţie se interpretează în sensul că solicitarea avizului Consiliului Legislativ trebuie să fie totdeauna anterioară adoptării actului normativ vizat (Decizia Curţii Constituţionale nr. 229/2020).

Rolul Consiliului Economic şi Social.

Propunerile legislative şi proiectele de lege sunt supuse şi avizării Consiliului Economic şi Social, organism cu rol consultativ în stabilirea politicii economice şi sociale a ţării. Astfel, potrivit Legii dialogului social nr. 62/2011, sunt supuse avizării Consiliului Economic şi Social toate iniţiativele legislative care privesc politicile economice, politicile financiare şi fiscale,

relaţiile de muncă, protecţia socială şi politicile salariale, politicile în domeniul sănătăţii, educaţia, cercetarea şi cultura. În toate cazurile, avizele sunt obligatorii sub aspectul solicitării şi însoţirii iniţiativei legislative şi nu sub aspectul conţinutului.

Proiectele de lege al căror iniţiator este Guvernul şi care vin însoţite de toate avizele necesare, cerute potrivit legii, sunt înregistrate în ordinea primirii lor, potrivit dispoziţiilor Regulamentelor fiecărei Camere, la Biroul permanent al Camerei competente, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituţia României.

Dacă se consideră că este de competenţa Camerei sesizate să dezbată proiectul de lege respectiv, acest proiect este transmis comisiilor permanente în vederea avizării. Spre deosebire de proiectele de lege iniţiate de Guvern, propunerile legislative sunt supuse aceleiaşi proceduri de verificare a competenţei, după care sunt transmise, mai întâi, Consiliului Legislativ, Consiliului Economic şi Social şi altor organisme sau instituţii, în vederea avizării. De asemenea, în măsura în care propunerea legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, aceasta se transmite şi Guvernului, în vederea formulării unui punct de vedere. După ce sunt transmise avizele de către autorităţile şi instituţiile menţionate, propunerile legislative sunt transmise, de către Biroul permanent, comisiilor permanente, în vederea avizării.

Proiectele ce fac obiectul iniţiativei legislative a cetăţenilor se înaintează spre avizare Consiliului Legislativ de către unul din membrii comitetului de iniţiativă, potrivit legii, iar avizul, împreună cu propunerea legislativă, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

§3. Examinarea şi avizarea proiectelor şi a propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente

Rolul comisiilor permanente ale Parlamentului.

În vederea dezbaterii şi adoptării iniţiativelor legislative de către plenul fiecărei Camere, proiectele de lege şi propunerile legislative sunt analizate în cadrul comisiilor permanente.

Comisiile permanente sunt organe de lucru, alese pe toată durata mandatului Camerei, care examinează proiectele de lege şi propunerile legislative în vederea elaborării rapoartelor şi avizelor. Comisiile parlamentare pot efectua anchete parlamentare şi pot solicita rapoarte, informaţii şi documente de la autorităţile publice a căror activitate intră în sfera lor de competenţă.

Comisiile permanente ale Parlamentului sunt sesizate cu propunerea legislativă sau proiectul de lege de către Biroul permanent al Camerei la care s-a depus respectivul proiect sau propunere. În situaţia în care o altă comisie decât cea sesizată se consideră competentă cu privire la proiectul de lege sau propunerea legislativă în cauză, ori în situaţia în care comisia sesizată consideră că iniţiativa transmisă este de competenţa altei comisii, solicitarea privind rezolvarea conflictului de competenţă se

înaintează Biroului permanent. În caz de refuz din partea acestuia, plenul Camerei hotărăşte asupra conflictului de competenţă, cu votul majorităţii membrilor prezenţi.

Comisia permanentă sesizată în fond este cea care va supune dezbaterii plenului Camerei raportul asupra proiectului sau propunerii legislative cu care a fost sesizată, asigurând, astfel, pregătirea lucrărilor în plen. Pentru analizarea şi avizarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative pot fi sesizate în fond mai multe comisii permanente.

În cazul proiectelor legii bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat sau al celor rectificative, pentru care dezbaterile presupun elaborarea unor rapoarte comune ale comisiilor parlamentare, acestea sunt sesizate, separat, de către Birourile permanente ale fiecărei Camere a Parlamentului. În vederea întocmirii de avize sau rapoarte comune, comisiile permanente de specialitate se pot întruni şi în şedinţe comune. Totodată, pentru avizarea unor proiecte de lege complexe sau pentru elaborarea unor propuneri legislative, Camerele pot constitui, prin hotărâre, comisii speciale. În acest caz, proiectele de lege astfel avizate şi propunerile legislative elaborate nu se mai supun examinării altor comisii.

Procedura dezbaterii proiectelor de lege sau a propunerilor legislative la comisie este asemănătoare cu procedura din plen, deoarece comisia are acelaşi grad de reprezentativitate politică pe care îl are şi Parlamentul în ansamblul său. Spre deosebire de procedura din plen, în cadrul comisiei are loc analizarea în detaliu, articol cu articol, a tuturor dispoziţiilor proiectelor sau propunerilor legislative, precum şi a implicaţiilor acestora.

Ţinând seama de numărul mic de membri, de specializarea acestora şi de ambianţa de lucru, procedura în cadrul comisiilor este mai specializată şi mai puţin formalistă. Nu există reguli referitoare la limitarea numărului de intervenţii, la durata lor, la înscrierea la cuvânt, la modalitatea de vot care, de regulă, este deschis. De altfel, potrivit regulamentelor Camerelor, comisiile permanente au obligaţia de a-şi adopta propriul regulament de organizare şi funcţionare, în care pot fi adoptate norme specifice privitoare la toate aspectele de procedură.

O altă trăsătură specifică procedurii în cadrul comisiilor o constituie caracterul închis al şedinţelor, cu alte cuvinte, şedinţele comisiilor nu sunt publice. Condiţiile în care reprezentanţii mijloacelor de informare în masă au acces la lucrările comisiilor se stabilesc de plenul acestora. În interesul desfăşurării lucrărilor, comisiile pot invita să participe la dezbateri specialişti sau reprezentanţi ai autorităţilor publice şi ai unor organizaţii nonguvernamentale. De asemenea, la şedinţele comisiilor au dreptul să participe şi parlamentari din alte comisii, fără a avea drept de vot. Parlamentarii care nu sunt membri ai comisiei pot consulta, la sediul acesteia, actele şi documentele sale, cu încuviinţarea biroului comisiei, fără strămutarea lor şi fără ca lucrările comisiei să fie stânjenite. Acte şi documente ale comisiilor pot fi consultate şi de alte persoane interesate decât membrii Camerei Parlamentului, numai cu aprobarea biroului comisiei.

Reprezentanţii Guvernului au acces la lucrările comisiilor Parlamentului. În situaţia în care comisia solicită participarea la lucrările sale a unor membri ai Guvernului sau a conducătorilor unor instituţii publice, prezenţa acestor persoane este obligatorie. Totodată, pot participa la dezbaterile comisiei sesizate în fond şi raportorii comisiilor sesizate pentru avize.

În ceea ce priveşte examinarea proiectelor de lege şi a propunerilor legislative, dezbaterea în cadrul comisiilor permanente sesizate se face pe baza textului iniţiativei legislative cu care Camera este sesizată, a avizelor primite de la celelalte comisii, precum şi a amendamentelor propuse de parlamentari.

Amendamentele aduse proiectelor de lege şi propunerilor legislative pot fi analizate şi avizate de către Consiliul Legislativ, în conformitate cu dispoziţiile art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 73/1993. Preşedintele comisiei permanente sesizate în fond poate solicita avizul Consiliului Legislativ, indiferent dacă e vorba de proiecte de lege sau propuneri legislative, indiferent dacă e vorba de examinarea în prima Cameră a Parlamentului sau în cea de a doua (art. 29 şi art. 30 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ). Dacă avizul nu este dat înăuntrul termenului stabilit de comisia parlamentară sesizată în fond, aceasta nu împiedică desfăşurarea procedurii legislative (art. 31 din acelaşi Regulament).

Amendamentele care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de preşedintele comisiei sesizate în fond la Guvern, solicitându-se punctul de vedere al acestuia. În cazul în care Guvernul nu transmite un punct de vedere până la data stabilită de comisie, se consideră că amendamentul a fost acceptat. Concluziile examinării amendamentelor se includ în raportul comisiei, iar amendamentele se anexează la acesta. Comisia sesizată în fond are obligaţia de a ţine evidenţa tuturor amendamentelor depuse, fie că acestea au fost acceptate, fie că au fost respinse.

Avizarea amendamentelor scrise, depuse de parlamentari, se face de către comisia sesizată în fond şi, numai dacă aceasta consideră necesar, şi de o altă comisie. În privinţa termenelor prevăzute pentru depunerea avizelor, a rapoartelor şi a amendamentelor, regula este aceea că Biroul permanent stabileşte aceste termene, înăuntrul unor termene maximale, care pot fi mai mici în cazul procedurii de urgenţă. La întocmirea raportului, comisia sesizată în fond va ţine seama de avizele prezentate de celelalte comisii.

Raportul cuprinde propuneri motivate privind admiterea fără modificări a actului examinat, respingerea acestuia sau admiterea lui cu modificări, cu precizarea Camerei decizionale pentru fiecare amendament admis sau respins. Raportul se înaintează Biroului permanent. Termenul de depunere a rapoartelor poate fi modificat la cererea motivată a comisiei sesizate în fond.

La cererea Guvernului sau la propunerea Biroului permanent, a grupurilor parlamentare sau a comisiilor permanente, Parlamentul poate adopta proiecte de lege sau propuneri legislative în procedură de urgenţă. Solicitarea Guvernului sau a organelor

îndrituite ale Camerelor se aprobă cu votul majorităţii parlamentarilor prezenţi, în ziua în care solicitarea a fost făcută sau, dacă parlamentarii nu se află în plen, în prima şedinţă ce urmează zilei de înregistrare a acesteia. De regulă, ordonanţele de urgenţă emise de Guvern în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituţie se supun aprobării Camerei competente în procedură de urgenţă. De asemenea, sunt supuse, de drept, dezbaterii în procedură de urgenţă şi legile dezbătute în condiţiile art. 75 alin. (4) şi (5).

§4. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a şedinţei

Proiectul ordinii de zi a şedinţelor şi programul de activitate se întocmesc de către Biroul permanent al fiecărei Camere, cu participarea preşedinţilor grupurilor parlamentare şi ai comisiilor permanente, precum şi cu consultarea reprezentantului Guvernului pentru relaţia cu Parlamentul, şi se aprobă de plenul fiecărei Camere. Pentru a se putea întocmi proiectul ordinii de zi şi al programului de activitate, materialele care se supun dezbaterii se transmit Biroului permanent. În cazul altor propuneri sau documente, decât cele din domeniul legislativ, acestea se transmit Biroului permanent cu cel puţin două zile înainte de şedinţa Biroului permanent, cu excepţia cazurilor în care, prin lege, prin Regulament sau printr-o hotărâre a Camerei, nu se prevede un termen mai scurt.

Proiectul ordinii de zi pentru săptămâna următoare este supus spre aprobare Camerei, se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi în ultima zi de activitate în plen a săptămânii, se distribuie membrilor şi se afişează la sediul Camerei. Ordinea de zi se definitivează şi se adoptă zilnic.

Modificarea ordinii de zi se poate face numai la cererea Biroului permanent, a unui grup parlamentar, a unei comisii sau a Guvernului, pentru motive bine întemeiate şi urgente. Motivarea cererii de modificare a ordinii de zi se face printr-o singură luare de cuvânt, limitată în timp. În cazul în care există opoziţie, se va da cuvântul unui singur vorbitor pentru fiecare grup parlamentar, după care se va trece la vot.

§5. Dezbaterea în plen

Fazele dezbaterii în plen. Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în plen se face succesiv, potrivit ordinii de zi adoptate, şi presupune două faze distincte: dezbaterea generală şi dezbaterea pe texte.

Până la momentul începerii dezbaterilor generale, cu aprobarea plenului, iniţiatorul îşi poate retrage proiectul sau propunerea, acest drept fiind corolarul dreptului de iniţiativă legislativă. În cazul în care proiectul sau propunerea legislativă a fost adoptat de o Cameră, retragerea nu mai poate fi cerută celeilalte Camere.

5.1. Dezbaterea generală

Această fază este precedată de prezentarea, de către iniţiator sau de către reprezentantul acestuia, a motivelor care au condus la promovarea proiectului, precum şi a raportului comisiei permanente sesizate în fond. Raportul este prezentat, de regulă, de preşedintele comisiei sau de un raportor desemnat de comisie.

În această fază, regula este că fiecare grup parlamentar poate să îşi desemneze un singur reprezentant pentru a se înscrie la cuvânt. Numai în cazuri justificate, la cererea oricărui membru, Camera poate aproba, cu votul deschis al majorităţii membrilor prezenţi, să li se dea cuvântul la dezbaterile generale şi altor membri din cadrul aceloraşi grupuri parlamentare. De asemenea, preşedintele Camerei poate propune membrilor acesteia limitarea timpului destinat dezbaterilor generale, şi aceasta se hotărăşte de plen.

Înainte de începerea dezbaterilor generale, secretarii Biroului permanent întocmesc lista cu senatorii sau deputaţii care se înscriu la cuvânt. Aceştia iau cuvântul în ordinea înscrierii pe listă, cu încuviinţarea preşedintelui de şedinţă.

Iniţiatorul proiectului sau al propunerii legislative sau, după caz, reprezentantul acestuia, are dreptul de a lua cuvântul înainte de încheierea dezbaterilor generale, ca şi raportorul comisiei sesizate în fond. Guvernul, reprezentat în mod obligatoriu de un membru al său, poate lua cuvântul în orice fază a dezbaterii sau ori de câte ori solicită.

De regulă, dezbaterea generală, având ca scop clarificarea unor aspecte de principiu ale proiectului, nu se încheie prin vot. Excepţie face situaţia în care, prin raportul comisiei sesizate în fond, se propune respingerea proiectului sau a propunerii legislative, când, după închiderea dezbaterii generale, preşedintele cere plenului să se pronunţe prin vot. Această propunere se adoptă cu votul majorităţii membrilor Camerei prezenţi, indiferent de caracterul legii.

De asemenea, potrivit procedurii parlamentare, dacă proiectul de lege nu a fost respins şi se constată că, prin raportul comisiei sesizate în fond, nu s-au operat modificări sau completări la textele proiectului ori propunerii legislative, după dezbaterile generale, proiectul de lege se supune, în întregime, votului final. În această fază a dezbaterii generale, nu pot fi propuse amendamente.

5.2. Dezbaterea pe texte

După încheierea dezbaterii generale, în cazurile în care comisia sesizată în fond a operat modificări sau completări la textele proiectului de lege sau propunerii legislative, cuprinse în raportul acesteia, preşedintele consultă plenul dacă sunt observaţii la acestea, iar dezbaterile pe texte continuă numai asupra acestor observaţii. Senatorii sau deputaţii pot lua cuvântul pentru a exprima punctul de vedere al grupului parlamentar din care fac parte sau punctul lor de vedere. De asemenea, iau cuvântul şi reprezentantul Guvernului sau al iniţiatorului, precum şi reprezentanţii comisiei sesizate în fond.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În cursul dezbaterilor, senatorii, deputaţii sau Guvernul pot pune în discuţie amendamentele depuse în termen la comisie. Dacă se constată că sunt amendamente respinse de comisie şi se cere susţinerea lor în plen, se dezbat numai acestea şi se rezolvă prin vot, apoi raportul comisiei se supune în întregime votului, după care proiectul sau propunerea legislativă se supune în întregime votului final.

Discutarea textelor începe cu cele prin care se propune eliminarea unui text şi continuă cu cele privind modificarea sau completarea acestora. Dacă există mai multe amendamente de acelaşi fel, ele se supun la vot în ordinea în care au fost prezentate. Plenul Camerei se pronunţă prin vot distinct asupra fiecărui amendament, în afară de cazul în care, prin adoptarea unuia, se exclude acceptarea celorlalte. Preşedintele Camerei are dreptul să limiteze durata luărilor de cuvânt, în funcţie de subiectul dezbaterilor, sau să propună plenului sistarea discuţiilor. Textele amendate se supun la vot.

§6. Votarea legii

Tipuri de vot. Votul parlamentarilor este personal, ceea ce presupune că acesta nu poate fi exercitat prin reprezentant. În ceea ce priveşte modalităţile de exprimare, **votul poate fi deschis sau secret. Votul deschis** sau public se poate face prin ridicare de mâini, prin apel nominal, prin ridicare în picioare sau electronic. **Votul secret** poate fi exprimat prin buletine de vot, prin bile sau electronic. În cazul în care prin Regulamentul Camerei nu se stabileşte o anumită procedură de vot obligatorie, aceasta se va hotărî de Cameră, la propunerea preşedintelui.

Fiecare lege se aprobă sau se respinge de către Parlament prin vot acordat în plenul său. Art. 76 din Constituţie prevede la alin. (1) că „legile organice şi hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere", iar la alin. (2) că „legile ordinare şi hotărârile se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră".

Tipuri de majorităţi. La stabilirea rezultatelor votării, este esenţial numărul minim de voturi necesare pentru ca decizia respectivă să fie adoptată. Această majoritate poate fi simplă, absolută sau calificată. **Majoritatea simplă** este majoritatea raportată la cvorumul de vot, asigurând ca rezultatul votării să fie al voinţei majoritare a celor prezenţi. Aceasta este majoritatea de drept comun, adică majoritatea aplicabilă în toate cazurile în care Constituţia sau Regulamentele Camerelor nu prevăd o altă majoritate. **Majoritatea absolută** este majoritatea raportată la numărul total de membri al fiecărei Camere sau, după caz, al deputaţilor şi al senatorilor din Camerele reunite în şedinţă comună. Majoritatea absolută coincide cu însuşi cvorumul de vot şi asigură o stabilitate mai mare a măsurilor adoptate în temeiul ei. **Majoritatea calificată** este cea pe care însăşi legea sau Constituţia o califică (ex. 2/3; 3/8; 5/8 etc.) şi priveşte cele mai importante

măsuri ce pot fi adoptate în procesul decizional, cum ar fi revizuirea Constituţiei sau punerea sub acuzare a Preşedintelui României (art. 96 din Constituţie).

Cvorumul de şedinţă. Condiţia esenţială pentru ca votul să aibă loc este existenţa cvorumului. **Cvorumul de vot** înseamnă numărul minim de parlamentari prezenţi pentru ca votul să poată avea loc şi reprezintă o condiţie a votării de care depinde ca aceasta să aibă semnificaţia unei decizii. În concepţia Regulamentelor Parlamentului, cvorumul de vot trebuie dublat şi de un cvorum de lucru, de care depinde ca Senatul, Camera Deputaţilor sau, după caz, Camerele reunite să lucreze legal: acest cvorum de lucru este acelaşi cu cvorumul de vot.

Constatarea cvorumului de lucru se face de către preşedinte la deschiderea şedinţei. Cererea de verificare a cvorumului se poate face numai de preşedinţii grupurilor parlamentare, înainte de votare. Dacă se constată lipsa cvorumului, preşedintele de şedinţă suspendă şedinţa.

Potrivit art. 40 din Regulamentul şedinţelor comune, în caz de paritate de voturi, votul se repetă. De asemenea, în toate cazurile, votul preşedintelui se face după exprimarea voturilor celorlalţi. Raţiunea acestei reguli este necesitatea de a nu influenţa votul Parlamentului. De altfel, pe acelaşi temei, în cursul votării nu se acordă dreptul de a lua cuvântul nici unui participant la dezbateri. Anunţarea rezultatului votului se face de preşedintele de şedinţă.

§7. Întoarcerea legii la prima Cameră sesizată

Potrivit actualelor dispoziţii constituţionale, prima Cameră sesizată este obligată să adopte o lege în 30, 45 sau 60 de zile, după cum avem de-a face cu o ordonanţă de urgenţă, un proiect de lege circumscris domeniilor de la art. 75 alin. (1) sau despre coduri ori alte legi complexe. Dacă prima Cameră sesizată nu adoptă legea în termenul prevăzut de Constituţie, proiectul de lege sau propunerea legislativă se consideră adoptată în forma depusă spre dezbatere de iniţiator.

De la această regulă stabilită la art. 75 alin. (2) şi, respectiv, art. 115 alin. (5) din Constituţie este stabilită o excepţie. Astfel, potrivit art. 75 alin. (4) şi (5) din Constituţie, în cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit Constituţiei, intră în competenţa decizională a primei Camere sesizate, prevederea este definitiv adoptată dacă şi cea de a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată care va decide definitiv în procedură de urgenţă. Dispoziţiile referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător şi în situaţia în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competenţa decizională aparţine primei Camere.

Dezbaterea şi adoptarea prevederilor întoarse la Camera care are competenţă decizională pentru prevederea întoarsă se face cu respectarea prevederilor regulamentare

privind dezbaterea şi adoptarea proiectului de lege sau propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente şi în cadrul plenului.

Rezumat

Actele Parlamentului: pentru îndeplinirea tuturor atribuţiilor sale, Parlamentul adoptă legi, hotărâri şi moţiuni în prezenţa majorităţii membrilor.

Legile sunt acte juridice ale Parlamentului elaborate în conformitate cu Constituţia, potrivit unei proceduri prestabilite şi care reglementează relaţiile sociale cele mai generale şi cele mai importante. Legile pot fi: a) constituţionale; b) organice şi c) ordinare. **Legile constituţionale** se adoptă cu votul a cel puţin 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere a Parlamentului (majoritate calificată). **Legile organice** se adoptă de Parlament cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere (majoritate absolută). **Legile ordinare** se adoptă de Parlament cu votul majorităţii membrilor prezenţi în fiecare Cameră (majoritate simplă).

Moţiunile sunt acte ale Parlamentului prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată. Moţiunile pot fi **simple** sau **de cenzură.**

Hotărârile sunt acte juridice adoptate de Parlament pentru organizarea şi funcţionarea sa, ori pentru îndeplinirea competenţelor sale. Hotărârile pot fi: a) hotărâri ale Senatului; b) hotărâri ale Camerei Deputaţilor şi c) hotărâri ale Parlamentului (ale ambelor Camere). Această clasificare este făcută în funcţie de Camera Parlamentului care adoptă hotărârea respectivă. O altă clasificare a hotărârilor Parlamentului se face în funcţie de obiectul de reglementare. Astfel, hotărârile pot fi: a) hotărâri obişnuite şi b) hotărâri privind Regulamentele Camerelor Parlamentului.

Desfăşurarea procesului legislativ: procedura legislativă parlamentară cuprinde totalitatea regulilor pentru pregătirea dezbaterii, dezbaterea şi votarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în Parlament.

Etapele procedurii legislative parlamentare: 1) iniţiativa legislativă; 2) avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative; 3) examinarea şi avizarea proiectelor de lege şi a propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente; 4) includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a şedinţei; 5) dezbaterea în plen; 6) votarea legii şi 7) întoarcerea legii la prima Cameră sesizată.

Iniţiativele legislative care aparţin Guvernului poartă denumirea de proiecte de lege. Iniţiativele legislative care aparţin senatorilor, deputaţilor şi cetăţenilor poartă denumirea de propuneri legislative.

Avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative se face de către Consiliul Legislativ, Consiliul Economic şi Social sau alte organisme consultative.

Examinarea şi avizarea proiectelor şi a propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente se face în şedinţă. La şedinţele comisiilor au dreptul să

participe parlamentari, reprezentanţi ai Guvernului, precum şi alte persoane invitate de către comisie.

Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a şedinţei se face de către Biroul permanent al fiecărei Camere, cu participarea preşedinţilor grupurilor parlamentare şi ai comisiilor permanente, precum şi cu consultarea reprezentantului Guvernului pentru relaţia cu Parlamentul.

Dezbaterea în plen presupune două faze distincte: dezbaterea generală şi dezbaterea pe texte.

Votarea legii se face prin vot deschis sau secret. **Votul deschis** sau public se poate face prin ridicare de mâini, prin apel nominal, prin ridicare în picioare sau electronic. **Votul secret** poate fi exprimat prin buletine de vot, prin bile sau electronic.

Întoarcerea legii la prima Cameră sesizată are loc în cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit Constituţiei intră în competenţa decizională a primei Camere sesizate.

Bibliografie

P. Avril, J. Gicquel, Droit parlamentaire, Ed. Montchrestien, Paris, 1996

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 573-643

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 411-446

M. Constantinescu, M. Enache, Renaşterea parlamentarismului în România, Ed. Polirom, Iaşi, 2001

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Deleanu, F. Vasilescu, A. Iorgovan, I. Vida, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 133-179

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 408-423, p. 456-475

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. RA „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

Şt. Deaconu, Metodologie juridică. Curs practic pentru studenţi, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 114-145

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 584-715

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Tratat de teorie şi practică parlamentară, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 190-248

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 164-181

M. Enache, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iaşi, 1998

M. Enache, Proceduri parlamentare, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 79-133

M. Enache, Procesul legislativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2007, p. 649-702

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 691-818

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu, C.L. Popescu, Şt. Deaconu, A. Muraru, Perspective juridice privind instituţia parlamentului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, M. Constantinescu, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 209-241

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (Coordonatori), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 509-719

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 262-270

A. Varga, Constituţionalitatea procesului legislativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007

I. Vida, Legistică formală. Introducere în tehnica şi procedura legislativă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 148-194

V.D. Zlătescu, Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă, Ed. Oscar Print, Bucureşti, 1996, p. 63-160

***, Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 672-706

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010)

Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaţilor şi senatorilor, republicată (M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016)

Legea nr. 189/1999 privind exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni, republicată (M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004)

Regulamentul Senatului, republicat (M.Of. nr. 992 din 23 noiembrie 2018)

Regulamentul Camerei Deputaţilor, republicat (M.Of. nr. 338 din 27 aprilie 2020)

Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, republicat (M.Of. nr. 461 din 25 iulie 2013)

Legea nr. 73/1993 pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ, republicată (M.Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004)

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XI
Puterea executivă

Obiectivele de învăţare ale Capitolului XI

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să înţelegeţi care este rolul puterii executive;
- să cunoaşteţi structura puterii executive;
- să cunoaşteţi care este structura puterii executive în România;
- să cunoaşteţi componenţa puterii executive;
- să aflaţi care este componenţa puterii executive în România;
- să cunoaşteţi modul de numire a Guvernului României;
- să aflaţi care sunt atribuţiile Guvernului României;
- să aflaţi care este statutul membrilor Guvernului României;
- să aflaţi care sunt actele Guvernului;
- să aflaţi ce reprezintă delegarea legislativă;
- să faceţi distincţia între ordonanţe şi ordonanţe de urgenţă ale Guvernului;
- să aflaţi care este răspunderea politică a Guvernului;
- să cunoaşteţi modul de răspundere juridică a membrilor Guvernului.

Secţiunea 1. Caracterizare generală

§1. Terminologie

Din cine este alcătuită puterea executivă?

Puterea executivă este una dintre cele trei puteri ale statului menţionate în teoria separaţiei puterilor în stat. Orice discuţie referitoare la puterea executivă a statului porneşte, de regulă, de la încadrarea acesteia în clasicul **principiu al separaţiei puterilor în stat**, evocat mai ales sub aspect istoric.

Din punct de vedere juridic, **puterea executivă are sarcina de a pune în executare legile adoptate de Parlament.** Pentru îndeplinirea acestei atribuţii este nevoie de un aparat administrativ care să îndeplinească acest rol. Acesta este şi motivul pentru care uneori, în teorie, s-a pus problema dacă noţiunile de „putere

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

executivă", „administraţie publică", „autoritate administrativă" sau „administraţie de stat" sunt sau nu sinonime.

Constituţia României, în Titlul III al său denumit „Autorităţile publice", reglementează Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul, Administraţia publică şi Autoritatea judecătorească. **Puterea executivă** este alcătuită din Preşedintele României, Guvern şi Administraţia publică. Aşadar, **administraţia publică este doar parte a puterii executive**. Raportul între cele două noţiuni de „putere executivă" şi „administraţie publică" este unul de la întreg la parte. Cu alte cuvinte, administraţia publică este foarte strâns legată de puterea executivă, dar nu se confundă cu aceasta sau, mai exact, nu este în întregime putere executivă. În principal, **administraţia publică este o activitate determinată de voinţa politică** şi realizată, în cea mai mare parte, de executiv, pentru organizarea aplicării şi aplicarea în concret a legii.

În doctrina de drept public, administraţia, în sensul cel mai larg, a fost definită ca o activitate ce constă într-o prestaţie a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, faţă de care prestatorul activităţii se află în anumite raporturi juridice şi căruia beneficiarul prestaţiei îi pune la dispoziţie mijloacele materiale şi financiare necesare. Dacă activitatea prestată are drept scop realizarea unor interese particulare, vorbim de o administrare particulară, iar dacă are drept scop satisfacerea unor interese generale, naţionale sau locale, ne aflăm în prezenţa unei administraţii publice. Interesul general este, de regulă, exprimat prin actele politice ale celor care deţin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare în cauză, să aibă un caracter politic (*Dana Apostol-Tofan*).

În ceea ce priveşte noţiunea de „autoritate administrativă", aceasta desemnează toate autorităţile publice care au ca atribuţie punerea în executare a legilor. Prin urmare, **toate autorităţile publice care fac parte din puterea executivă sunt autorităţi administrative**. Acesta este şi motivul pentru care noţiunile de „putere executivă" şi „autoritate administrativă" sunt noţiuni care exprimă un raport de întreg-parte.

Administraţia de stat se referă la activitatea acelor autorităţi statale care desfăşoară o activitate de administrare. Activitatea de administrare reuneşte totalitatea serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale, regionale sau comunale. Administraţia de stat cuprinde întreaga activitate a statului, care nu este nici legislaţie şi nici justiţie, statul având o activitate continuă prin care caută să-şi realizeze scopurile sale, activitate organizată de lege, numită administraţie. Aşadar, **noţiunea de „administraţie de stat" este sinonimă cu cea de „putere executivă"**.

§2. Rolul puterii executive

Puterea executivă pune în executare legile.

În stabilirea rolului pe care îl are puterea executivă într-un stat, trebuie pornit de la distincţia existentă între legislativ, executiv şi judecătoresc. Această distincţie reprezintă esenţa structurii puterii politice. Limitarea puterilor în regimurile constituţionale actuale se realizează prin asigurarea independenţei funcţionale a autorităţilor statului şi prin promovarea unor principii precum cel

al supremaţiei Constituţiei şi al legii, principiul respectării ierarhiei normelor juridice sau înfiinţarea unor autorităţi cu atribuţii de control.

Peste tot în lume, puterea executivă este cea care are sarcina de a pune în executare legile adoptate de către Parlament. Fie că ne referim la şeful statului, la Guvern sau la administraţia publică centrală sau locală, fiecare are în atribuţiile sale executarea legilor. De aici, vine şi titulatura de „putere executivă". În doctrină, unii autori consideră că puterea executivă are ca prerogative principale punerea în aplicare a legilor votate de parlament şi edictarea, potrivit puterii sale reglementare, de acte normative (*secundum legem*), prin care se asigură realizarea programului de guvernare în plan intern şi extern (*Cristian Ionescu*). Tot în doctrină s-a lansat teoria conform căreia puterea executivă ar avea un rol trihotomic (politic, legislativ şi administrativ) sau chiar dihotomic (politic şi administrativ) (*Antonie Iorgovan*).

În sistemul constituţional românesc, spre exemplu, puterea executivă se caracterizează printr-un **executiv bicefal** (cu doi şefi) compus din Preşedintele României, pe de-o parte, şi prim-ministrul, pe de altă parte. Preşedintele României are o serie de atribuţii cu caracter administrativ, dar şi unele cu caracter politic. Aproape toate sunt condiţionate însă, fie de acordul Parlamentului, fie de propunerea prim-ministrului etc. În ce priveşte Guvernul, acesta are deopotrivă un rol politic şi administrativ, în practică fiind imposibilă delimitarea atribuţiilor preponderent politice de atribuţiile preponderent administrative, Constituţia neconţinând o enumerare a atribuţiilor acestuia. Astfel, art. 102 alin. (1) din Constituţie se limitează la a prevedea rolul Guvernului de a realiza politica internă şi externă a ţării şi de a exercita conducerea generală a administraţiei publice.

Rolul crescut al puterii executive.

Un capitol distinct din titlul III al Constituţiei (Autorităţile publice) este consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern, fiind evident rolul politic al Guvernului ce se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci şi prin colaborare cu celelalte autorităţi publice, în special cu cea legiuitoare, spre exemplu, în cazul iniţiativei legislative şi al delegării legislative. Acest lucru scoate în evidenţă rolul tot mai mare pe care îl are puterea executivă în cadrul puterilor statului. Explicaţia poate fi găsită în mai multe considerente:

a) în primul rând, peste tot în lume, puterea executivă este cea care gestionează şi administrează bugetul public. Toate celelalte autorităţi ale statului îşi desfăşoară activitatea în limitele bugetare stabilite, în principal, de către executiv;

b) în al doilea rând, dintre toate cele trei puteri ale statului – legislativă, executivă şi judecătorească – puterea executivă este cea mai numeroasă, având un aparat statal numeros;

c) în al treilea rând, puterea executivă funcţionează pe principiul colegialităţii, iar deciziile sale se iau mult mai uşor, nu ca în cazul puterii legislative, conform regulii majorităţii;

d) în al patrulea rând, se constată, din ce în ce mai mult, o legitimare electorală directă a puterii executive, la fel de puternică, precum cea a parlamentelor. Alegerea prin vot universal a şefilor de stat în multe ţări sau desemnarea indirectă a şefilor de guvern de către electorat a sporit puterile executivului (ex. în unele state, precum Anglia, şeful Guvernului devine în mod automat şeful partidului care câştigă alegerile).

Secţiunea a 2-a. Structura puterii executive

Executiv monocefal şi bicefal.

Stabilirea unui anumit model de organizare şi funcţionare a puterii executive ţine seama de tradiţiile politice şi istorice ale fiecărui stat în parte şi de realităţile concrete ale momentului în care se face opţiunea pentru un model sau altul. Cu alte cuvinte, structura puterii executive trebuie să se potrivească momentului politic, tradiţiei politice a ţării şi intereselor naţionale. În regimurile constituţionale actuale, există două mari categorii de structuri ale puterii executive: executiv monocefal (cu un singur şef) şi executiv bicefal (cu doi şefi).

§1. Executivul monocefal

Acest tip de executiv **se caracterizează prin faptul că puterea executivă este condusă de o singură autoritate statală, fie că este un organism unipersonal, fie că este unul colegial.** În statele care au acest tip de structură a executivului, nu există doi şefi ai puterii executive. Întreaga putere executivă este condusă de un singur şef. Atunci când şeful puterii executive este un organ unipersonal, în doctrină s-a mai spus că este vorba de un executiv monist (monocefal) unitar (*Charles Debbasch*), iar când şeful puterii executive este un organ colegial, suntem în prezenţa unui executiv monocefal colegial.

Exemplul cel mai elocvent de **executiv monocefal** întâlnit astăzi, în care şeful puterii executive este o singură persoană, îl constituie sistemul constituţional al Statelor Unite ale Americii. Aici, şeful statului este şi şeful guvernului, iar miniştrii (secretarii de stat) se subordonează direct şefului de stat.

În ceea ce priveşte **executivul monocefal colegial**, acesta se caracterizează prin existenţa unui singur şef al executivului, numai că acest şef este un organism colegial. Acest tip de executiv se caracterizează prin stricta egalitate a membrilor organismului colegial, prin exercitarea puterii în mod colectiv şi prin adoptarea deciziilor în unanimitate. Un exemplu de stat care utilizează un asemenea sistem este Elveţia, unde Guvernul Federal este un organism colegial alcătuit din şapte persoane alese de către Parlamentul Federal. Preşedintele Confederaţiei Elveţiene este şi preşedintele Guvernului Federal. Alegerea Preşedintelui se face, prin rotaţie, dintre cei şapte membri. Aşadar, **conducerea puterii executive se face în mod colegial, Preşedintele nefiind decât un fel de *primus inter pares*.** Alte exemple, din istorie, mai pot fi considerate Consiliul executiv din Franţa instituit în 1793; Directoratul din Franţa instituit în timpul generalului Bonaparte (octombrie-noiembrie 1799) sau

Prezidiul Republicii Populare Române şi mai apoi Prezidiul Marii Adunări Naţionale din România de după 1947.

§2. Executivul bicefal

Executivul bicefal se caracterizează prin existenţa a doi şefi ai puterii executive. El este întâlnit, de regulă, în regimurile parlamentare şi în cele mixte (semi-parlamentare ori semi-prezidenţiale) în care puterea executivă este condusă de şeful de stat şi de către şeful Guvernului. În doctrină, această structură a executivului mai este denumită şi executiv dualist (*Cristian Ionescu* sau *Bianca Selejan-Guţan*). Trăsătura caracteristică a executivului bicefal o constituie faptul că este compus din două instituţii diferite (şeful de stat şi Guvernul cu un şef al Guvernului), fiecare dintre ele având prerogative diferite.

Acest tip de executiv este rezultatul unei evoluţii istorice îndelungate care priveşte, în mod special, raportul dintre şeful de stat şi Parlament. Din dorinţa Parlamentului de a limita puterile absolute ale şefului de stat, s-a instituit un organism distinct, Guvernul, care să exercite prerogativa de guvernare. Şeful statului şi Guvernul sunt plasaţi pe poziţii diferite şi, de principiu, sunt independenţi unul faţă de celălalt. Totodată, în cele mai multe cazuri, şeful statului este independent şi faţă de Parlament, dar nu are puteri reale, precum Guvernul. În schimb, Guvernul este responsabil politic în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Exemplu de state care au un asemenea executiv bicefal sunt Franţa, Italia, Portugalia, Finlanda, Austria, Japonia, Germania etc.

§3. Structura puterii executive în România

Executivul românesc este unul bicefal.

În România, sistemul constituţional instituit după revoluţia din decembrie 1989 consacră un executiv bicefal, cu doi şefi – Preşedintele României şi Guvernul condus de prim-ministru. În mod tradiţional, şeful statului este parte a puterii executive prin atribuţiile sale de punere în executare a legilor. Pe de altă parte, nevoia unui echilibru între puterile statului a determinat legiuitorul constituant român să instituie o autoritate executivă, Guvernul, care să exercite conducerea generală a administraţiei publice. Astfel, dacă rolul Preşedintelui României este cel de a reprezenta statul român şi de a garanta independenţa naţională, unitatea şi integritatea teritorială a ţării, rolul Guvernului este ca, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, să asigure realizarea politicii interne şi externe a ţării şi să exercite conducerea generală a administraţiei publice.

Dacă Preşedintele României este un organ unipersonal, Guvernul este un organ colegial. Acest caracter colegial rezultă nu doar din componenţa sa, ci şi din modul de lucru şi de adoptare a actelor juridice date în competenţa sa.

Structura puterii executive are la bază principiul ierarhiei şi al subordonării ierarhice a actelor juridice. Doar între Preşedintele României şi Guvern există o

egalitate juridică, dar între Guvern şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice nu există această egalitate. Preşedintele României nu se subordonează Guvernului, după cum nici Guvernul nu se află pe o poziţie de subordonare faţă de Preşedinte. Preşedintele numeşte Guvernul, dar numai pe baza votului de încredere acordat de Parlament. De asemenea, Preşedintele se poate consulta cu Guvernul pe diverse probleme urgente şi de importanţă deosebită şi poate participa la şedinţele Guvernului. Participarea la aceste şedinţe se poate face, fie la cererea prim-ministrului, fie din proprie iniţiativă, dar numai când se dezbat în Guvern probleme de interes naţional care privesc politica externă, apărarea ţării şi asigurarea ordinii interne.

De asemenea, actele juridice emise de autorităţile executive, cu excepţia actelor şefului de stat, îşi produc efectele şi funcţionează pe baza ierarhiei forţei juridice. Actele juridice ale Guvernului au forţă juridică superioară actelor juridice emise de autorităţile publice aflate în subordinea sau în coordonarea ori sub tutela Guvernului (ex. o Hotărâre de Guvern are forţă juridică superioară unui Ordin al ministrului).

Un alt element specific structurii executivului îl constituie modul de lucru al autorităţilor puterii executive. Aceste autorităţi funcţionează, de regulă, pe principiul unanimităţii şi nu pe cel al majorităţii ca puterea legislativă. Acest element îi dă puterii executive o anumită celeritate în luarea deciziilor, dar şi o anumită rigiditate datorită lipsei capacităţii de dialog. Dacă în cazul puterii legislative dialogul este esenţial pentru realizarea majorităţilor necesare luării unei decizii, în cazul puterii executive, dialogul este compensat de pârghiile puterii şi de atribuţiile conferite fiecărei autorităţi publice administrative, în parte.

Secţiunea a 3-a. Componenţa puterii executive

§1. Caracterizare generală

Executivul are în componenţă administraţia publică centrală şi locală.

Identificarea autorităţilor publice, parte componentă a puterii executive, nu presupune o dificultate aparte pentru dreptul constituţional. Mai degrabă, statutul persoanelor care funcţionează în cadrul acestor autorităţi are un specific aparte datorită diferenţelor care există între instituţiile ce alcătuiesc puterea executivă. Spunem acest lucru deoarece în cadrul puterii executive întâlnim atât persoane care ocupă demnităţi publice, cât şi persoane care ocupă funcţii publice. Din categoria demnităţilor sunt unele demnităţi alese (cum este Preşedintele de Republică), iar altele, demnităţi numite (ex. miniştrii, secretarii de stat, prefecţii etc.). De asemenea, avem funcţii publice cu un statut special (ex. poliţiştii sau diplomaţii) şi funcţii publice obişnuite (ex. funcţionarii din ministere, primării, prefecturi, agenţii etc.).

În mod tradiţional, din puterea executivă fac parte: a) şeful de stat; b) Guvernul; c) ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale şi d) autorităţile administraţiei publice locale. În statele în care şeful de stat este şi

şeful Guvernului (ex. Statele Unite ale Americii), miniştrii sunt în subordinea acestuia. O analiză detaliată a instituţiei şefului de stat vom face însă în capitolul următor destinat exclusiv acestei instituţii.

În ceea ce priveşte **Guvernul**, denumirea acestuia poate diferi de la o ţară la alta şi de la o perioadă istorică la alta. Astfel, întâlnim, în dreptul comparat, noţiunea de Guvern (România), Consiliu de Miniştri (Italia), Cabinet (Anglia), Consiliu Federal (Elveţia), Guvern Federal (Germania) etc. Componenţa Guvernului diferă şi ea de la un stat la altul şi de la o perioadă istorică la alta. Sunt guverne care au un şef ce este una şi aceeaşi persoană cu şeful statului (ex. Statele Unite ale Americii) şi guverne care au un şef al lor distinct de şeful de stat. În acest caz, şeful Guvernului poartă numele de prim-ministru (România), preşedinte al Consiliului de Miniştri (Italia), Cancelar federal (Germania) etc. În ţările în care şeful Guvernului este distinct de şeful de stat, acesta are un rol important în formarea echipei guvernamentale (ex. în Anglia, premierul desemnat îşi formează echipa guvernamentală cu care merge în Parlament pentru obţinerea votului de încredere).

Ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale sunt cele care pun în executare legile emise în domeniul lor de activitate. Acestea sunt subordonate Guvernului şi răspund pentru activitatea lor faţă de Guvern. Sunt unele ministere care au un domeniu precis de activitate (ex. Ministerul Afacerilor Externe), ministrul care le conduce numindu-se şi ministru cu portofoliu şi ministere care coordonează activitatea mai multor ministere (ex. Ministerul pentru coordonarea activităţilor din domeniul economic), şeful lor numindu-se şi ministru fără portofoliu. Numărul ministerelor diferă de la un guvern la altul, în funcţie de partidele aflate la guvernare (ex. guvernări monocolore sau guvernări de coaliţie) şi de interesele de moment (ex. în unele state membre ale UE există un Minister al Afacerilor Europene).

Alături de ministere pot exista şi alte autorităţi ale administraţiei centrale (ex. Agenţii, Departamente, Consilii etc.). Acestea sunt şi ele parte a puterii executive aflându-se, de cele mai multe ori, în subordinea directă a şefului Guvernului sau a unui minister anume (ex. Autoritatea pentru protecţia copilului sau Agenţia pentru controlul activităţilor nucleare). Alte autorităţi ale administraţiei publice centrale au un caracter independent funcţionând în afara Guvernului (ex. Consiliul Suprem de Apărare a Ţării sau Consiliul Naţional al Audiovizualului).

Autorităţile administraţiei publice locale sunt cele care îşi desfăşoară activitatea în cadrul unităţilor administrativ-teritoriale. Acestea au, de regulă, o dublă subordonare: una pe verticală, faţă de autorităţile administraţiei publice centrale (ex. faţă de ministere) şi una pe orizontală, faţă de autorităţile administraţiei publice locale alese prin vot de cetăţeni (ex. faţă de primari sau faţă de consiliile locale).

§2. Componenţa puterii executive în România

Executivul românesc are în componenţă administraţia publică centrală şi locală.

În România, puterea executivă are în componenţa sa: **a) Preşedintele României; b) Guvernul; c) ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate şi d) autorităţile administraţiei publice locale.** În privinţa Preşedintelui României şi a Guvernului, vom reveni în continuare cu detalii legate de modul de constituire, organizare şi funcţionare a acestora.

În ceea ce priveşte **administraţia publică centrală de specialitate**, Constituţia, în art. 116, prevede că ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului, iar alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome. Înfiinţarea ministerelor se poate face numai prin lege, iar Guvernul şi ministerele, cu avizul Curţii de Conturi, pot înfiinţa organe de specialitate în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaşte această competenţă.

Administraţia publică locală funcţionează în unităţile administrativ-teritoriale pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice. Autorităţile administraţiei publice locale sunt: consiliile locale (comunale şi orăşeneşti), preşedinţii de consilii judeţene, consiliile judeţene, primarii şi prefecţii. **Consiliile locale şi primarii** sunt aleşi prin vot direct de către cetăţeni şi funcţionează ca autorităţi administrative autonome în scopul rezolvării treburilor publice din comune şi oraşe. **Consiliile judeţene** sunt autorităţi ale administraţiei publice ce au ca scop coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean, iar **prefecţii** sunt reprezentanţii Guvernului în plan local şi conduc serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale. O analiză detaliată însă a modului de organizare şi funcţionare a autorităţilor administraţiei publice locale se va face la disciplina „Drept administrativ", motiv pentru care nu voi detalia aceste reguli.

Secţiunea a 4-a. Guvernul României

§1. Procedura numirii

Preşedintele României numeşte Guvernul.

Constituţia României, în art. 103, vorbeşte despre învestirea Guvernului. Această învestire poate fi definită ca reprezentând complexul de acte şi fapte juridice, precum şi procedurile corespunzătoare, cerute de Constituţie, pentru a ne afla în prezenţa unei echipe guvernamentale legale şi legitime. În mod obişnuit, procedura de învestire a Guvernului se declanşează după alegerile generale, deci la începutul unui mandat parlamentar. Ea poate interveni însă şi în cursul unui mandat parlamentar în caz de criză guvernamentală.

CUJAS / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Iniţiată şi finalizată de Preşedintele României, procedura de învestire a Guvernului presupune cinci etape procedurale: a) desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru; b) formarea echipei guvernamentale şi scrierea programului de guvernare; c) solicitarea votului de învestitură; d) acordarea votului de încredere de către Parlament şi e) numirea Guvernului, finalizată prin jurământul de credinţă.

Tot potrivit art. 103 alin. (1) din Constituţie, **Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.** Desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru prezintă semnificaţia unui mandat acordat de Preşedintele României, personalităţii însărcinate cu formarea listei viitorului Guvern, elaborarea programului de guvernare şi prezentarea cererii pentru acordarea votului de încredere către Parlament.

O primă observaţie se referă la faptul că şeful statului desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru şi nu numeşte prim-ministrul. **Preşedintele numeşte întreg Guvernul, nu doar prim-ministrul, dar după ce Parlamentul acordă votul de învestitură întregii echipe guvernamentale.** Aşadar, Parlamentul votează structura, compoziţia Guvernului şi programul său politic, şi nu persoane. La fel, Preşedintele statului numeşte întreaga echipă guvernamentală şi nu persoane individuale. De aici rezultă şi responsabilitatea politică a Guvernului, care este una colectivă şi nu individuală, fiecare membru al Guvernului răspunzând politic solidar cu ceilalţi membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia, aşa cum prevede art. 109 din Constituţie.

O a doua observaţie se referă la faptul că **textul constituţional nu impune şefului de stat obligativitatea desemnării pentru funcţia de prim-ministru a unei persoane implicate politic sau care este membru al Parlamentului.** Preşedintele poate propune pentru această funcţie orice persoană. În ceea ce priveşte echipa guvernamentală, textul constituţional nu face nicio referire cu privire la cei care vor fi desemnaţi să facă parte din Guvern. Prin urmare, **pot face parte din echipa guvernamentală care va cere vot de învestitură Parlamentului orice persoane, chiar şi neimplicate politic.**

O a treia observaţie se referă la votul de încredere acordat de către Parlament Guvernului format. **Parlamentul acordă votul său de încredere întregii echipe guvernamentale, inclusiv prim-ministrului şi nu fiecărui membru al său.** Pe de altă parte, Parlamentul votează nu doar compoziţia Guvernului, ci şi programul său politic, astfel că în cazul unei răspunderi politice în faţa Parlamentului, Guvernul răspunde colectiv şi nu individual pentru activitatea fiecărui ministru în parte.

În cadrul acordării votului de încredere, Parlamentul verifică fiecare candidat propus de prim-ministru pentru funcţia de ministru, având posibilitatea respingerii anumitor candidaţi. Astfel, în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a stabilit că: „În situaţia învestirii Guvernului şi aprobării Programului de guvernare, Parlamentul îi verifică, prin comisiile permanente, pe candidaţii pentru funcţia de ministru şi apoi

dezbate şi aprobă prin hotărâre, în şedinţa comună a Camerelor Parlamentului, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, Programul de guvernare şi lista completă a Guvernului. Hotărârea Parlamentului, semnată de preşedinţii Camerelor, se înaintează de către aceştia, de îndată, Preşedintelui României, spre a proceda la numirea Guvernului. Numirea Guvernului de către Preşedintele României nu se face la sesizarea prim-ministrului, ci la sesizarea Preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi în baza hotărârii Parlamentului de aprobare a Programului de guvernare şi a listei complete a membrilor Guvernului" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 356/2007).

Tot în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a mai stabilit că „acel candidat desemnat de Preşedinte la funcţia de prim-ministru nu reprezintă alegerea exclusivă a Preşedintelui, ci reprezintă rezultatul unor consultări şi/sau negocieri dintre acesta şi partidul politic care are majoritatea absolută în Parlament sau a celor parlamentare, dacă nu există o atare majoritate. Ca urmare, chiar dacă procedura reglementată de art. 103 alin. (1) din Constituţie este flexibilă, ea nu permite exercitarea discreţionară a competenţei Preşedintelui României. În cadrul său nu se poate ignora nici rezultatul electoral al competitorilor electorali, dar nici finalitatea procedurii, respectiv desemnarea unui candidat care să poată asigura coagularea unei majorităţi parlamentare în vederea obţinerii votului de încredere. De aceea, Preşedintele României, neputând avea rol de decident în această procedură, ci de arbitru şi mediator între forţele politice, are doar competenţa de a desemna drept candidat pe reprezentantul propus de alianţa politică sau partidul politic care deţine majoritatea absolută a mandatelor parlamentare sau, în cazul în care nu există o asemenea majoritate, pe reprezentantul propus de alianţa politică sau partidul politic care poate asigura susţinerea parlamentară necesară obţinerii votului de încredere al Parlamentului" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 85/2020).

Atribuţia constituţională de numire a Guvernului aparţine Preşedintelui României. În realitate însă, formarea Guvernului este decisă prin votul de încredere al Parlamentului. Tocmai de aceea şi retragerea încrederii acordate de către Parlament are ca efect imediat demiterea Guvernului, potrivit art. 110 alin. (2) şi art. 113 alin. (1) din Constituţie.

În istoria României de după 1989, Guvernele ce s-au succedat la putere au fost următoarele:

Nr.	Perioada de guvernare	Prim-ministru	Nr. miniştrilor din Guvern
1.	14.03.2020-prezent	Ludovic ORBAN	18
	4.11.2019-14.03.2020		18
2.	29.01.2018-4.11.2019	Vasilica-Viorica DĂNCILĂ	28
3.	29.06.2017-16.01.2018	Mihai TUDOSE	28
4.	4.01.2017-29.06.2017	Sorin GRINDEANU	27
5.	17.11.2015-4.01.2017	Dacian CIOLOŞ	23

6.	21.12.2012 - 17.11.2015 7.05.2012-21.12.2012	Victor PONTA	22 21
7.	9.02.2012-7.05.2012	Mihai Răzvan UNGUREANU	18
8.	23.12.2009- 9.02.2012 22.12.2008-23.12.2009	Emil BOC	17 21
9.	29.12.2004-22.12.2008	Călin POPESCU TĂRICEANU	25
10.	28.12.2000-29.12.2004	Adrian NĂSTASE	27
11.	22.12.1999-28.12.2000	Mugur ISĂRESCU	19
12.	17.04.1998-14.12.1999	Radu VASILE	25
13.	12.12.1996-30.03.1998	Victor CIORBEA	28
14.	20.11.1992-12.12.1996	Nicolae VĂCĂROIU	22
15.	16.10.1991-20.11.1992	Theodor STOLOJAN	21
16.	28.06.1990-26.09.1991 26.12.1989-28.06.1990	Petre ROMAN	22 32

§2. Mandat

Mandatul Guvernului coincide, de regulă, cu cel al Parlamentului.

În ce priveşte durata mandatului Guvernului, în mod normal, ea este echivalentă cu cea a mandatului Parlamentului. În practică, un Guvern rezistă atât timp cât este susţinut de majoritatea parlamentară. Încetarea mandatului Guvernului este prevăzută în art. 110 din Constituţie. Astfel, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituţie „Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale", fiind vorba despre situaţia tipică în care un Guvern funcţionează pe durata întregului mandat parlamentar. Potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, Guvernul este demis la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate sau dacă prim-ministrul se află într-una din situaţiile prevăzute la art. 106, cu excepţia revocării, ori este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile. Prin aceste dispoziţii, Constituţia a avut în vedere trei situaţii atipice de încetare a activităţii unui Guvern.

O primă modalitate o reprezintă retragerea încrederii acordate prin introducerea unei moţiuni de cenzură în condiţiile art. 113 din Constituţie sau în cazul angajării răspunderii Guvernului potrivit art. 114 din Constituţie, dacă s-a introdus o moţiune de cenzură şi aceasta a fost aprobată.

O a doua modalitate de încetare a mandatului poate interveni în cazurile în care prim-ministrul se află într-una din situaţiile de încetare a funcţiei de membru al Guvernului avute în vedere de art. 106, şi anume: demisie, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate, deces, precum şi în alte cazuri prevăzute de lege.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În ceea ce priveşte revocarea, enumerată expres printre cazurile de încetare a funcţiei de membru al Guvernului, aceasta nu poate interveni cu privire la prim-ministru.

O a treia modalitate apare în cazul în care prim-ministrul nu îşi poate exercita atribuţiile pe o perioadă de peste 45 de zile, termen valabil şi pentru ceilalţi membrii ai Guvernului potrivit art. 107 alin. (4) din Constituţie.

În toate aceste trei situaţii se declanşează procedura de învestitură a unui nou Cabinet devenind aplicabile prevederile art. 103, potrivit art. 110 alin. (3) din Constituţie. Guvernul al cărui mandat a încetat îndeplineşte numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

§3. Organizare şi funcţionare

Rolul Secretariatului General al Guvernului.

Potrivit Codului administrativ, aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Prim-ministrului, aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului, departamente şi alte structuri organizatorice cu atribuţii specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Secretariatul General este condus de secretarul general al Guvernului, care poate avea rang de ministru, ajutat de unul sau mai mulţi secretari generali adjuncţi, ce pot avea rang de secretar de stat. Secretariatul General asigură derularea operaţiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice şi tehnice ale activităţii Guvernului, precum şi reprezentarea Guvernului în faţa instanţelor judecătoreşti. Organizarea şi atribuţiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Departamentele sunt structuri organizatorice, fără personalitate juridică şi fără unităţi subordonate, aflate în subordinea prim-ministrului, având rolul de coordonare şi sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuţiile Guvernului.

Pe lângă Guvern mai pot funcţiona **agenţii, oficii, secretariate** etc., ca structuri specializate şi auxiliare ale Guvernului, ale căror conducători nu fac parte din Guvern, având atribuţii, structuri şi personal stabilite prin Hotărâri ale Guvernului sau decizii ale prim-ministrului.

În ce priveşte funcţionarea Guvernului, legea prevede că, şedinţele Guvernului se convoacă şi sunt conduse de prim-ministru. Guvernul se întruneşte săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul şedinţelor se dezbat probleme ale politicii interne şi externe a ţării, precum şi aspecte privind conducerea generală a administraţiei publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare. Şedinţele plenului sunt unica modalitate de lucru a Guvernului, în cadrul cărora se dezbat şi se soluţionează probleme ce intră în sfera sa de atribuţii.

Dezbaterile din şedinţele Guvernului şi modul de adoptare a actelor acestuia, precum şi a oricăror altor măsuri stabilite, se înregistrează pe bandă magnetică şi se consemnează în stenograma şedinţei, certificată de Secretarul General al Guvernului.

§4. Statutul membrilor

Incompatibilităţile membrilor Guvernului.

Incompatibilităţile membrilor Guvernului, din punct de vedere al izvorului care le consacră, **pot fi de două feluri: de ordin constituţional şi de ordin legal.** Incompatibilităţile urmăresc asigurarea obiectivităţii în executarea unei funcţii publice şi evitarea concentrării, de către una şi aceeaşi persoană, a unor prerogative excesive.

Conform Constituţiei României, **funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de senator.** De asemenea, este incompatibilă şi cu orice altă funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial.

Legat de înţelesul noţiunii de funcţie publică de autoritate, în doctrina actuală, aceasta este privită ca orice funcţie de conducere din cadrul organelor administraţiei publice, ale serviciilor publice administrative cum ar fi funcţiile de conducere a serviciilor publice din învăţământ, din sănătate, dar nu şi funcţia de specialist într-un asemenea serviciu public. Reprezintă, de asemenea, funcţii publice de autoritate, funcţiile de consilieri locali sau judeţeni, precum şi orice funcţie, aleasă sau numită, cu caracter public, prin care se execută legile, putându-se utiliza mijloace de coerciţie şi sancţiune statală (*Dana Apostol-Tofan*).

În ceea ce priveşte cea de-a doua incompatibilitate, funcţia de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial, este vorba despre o soluţie preluată integral din Constituţia Franţei.

La incompatibilităţile deja menţionate, prin Legea nr. 161/2003 s-au mai adăugat o serie de incompatibilităţi cu funcţia de membru al Guvernului. Este vorba de: a) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv la bănci sau la alte instituţii de credit, societăţi de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice; b) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţi comerciale; c) funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale etc.

Compatibilitatea funcţiei de membru al Guvernului cu cea de parlamentar.

O atenţie specială este acordată în dreptul constituţional compatibilităţii sau incompatibilităţii funcţiei de membru al Guvernului cu cea de membru al Parlamentului. Această atenţie porneşte de la teoria separaţiei puterilor în stat conform căreia fiecăreia din cele trei puteri îi corespunde o autoritate care exercită prerogativele de legiferare, executare a legii şi judecare şi sancţionare, în caz de nerespectare a legii.

Sistemul constituţional românesc prevede compatibilitatea funcţiei de membru al Guvernului cu cea de membru al Parlamentului. O asemenea soluţie, s-a apreciat în doctrină, prezintă şi unele riscuri. Pe de-o parte, orice neînţelegere între un parlamentar, membru al echipei guvernamentale şi prim-ministru poate duce la renunţarea parlamentarului la funcţia guvernamentală; echipa guvernamentală, bazată pe componenţă parlamentară, se poate găsi oricând în situaţia de a putea bloca iniţiativele prim-ministrului prin refugiul asigurat în Parlament, şi, în plus, această compatibilitate ar favoriza imixtiunea parlamentară în rândurile executivului. Pe de altă parte, s-a exprimat şi poziţia potrivit căreia dezavantajele pe care le implică o astfel de soluţie se compensează în statul de drept, prin creşterea gradului de colaborare dintre puterea legislativă şi Guvern.

Cert este că, în practica dreptului constituţional a statelor lumii, nu există o viziune unitară cu privire la compatibilitatea sau incompatibilitatea funcţiei de membru al Guvernului cu cea de membru al Parlamentului. Sunt state unde cele două funcţii publice sunt incompatibile (ex. Statele Unite ale Americii sau Franţa), state în care cele două funcţii pot fi cumulate de aceeaşi persoană (ex. Belgia, Germania, România) şi state în care pentru a fi ministru este necesar să fii membru al Parlamentului (ex. Anglia, Australia, Japonia).

§5. Actele Guvernului

5.1. Ordonanţele

Guvernul adoptă ordonanţe şi hotărâri.

Potrivit art. 108 din Constituţie, Guvernul adoptă ordonanţe. **Ordonanţele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele şi în condiţiile prevăzute de aceasta.** Ordonanţele adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistenţa ordonanţei.

Conform art. 38 din Codul administrativ, Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe în prezenţa majorităţii membrilor săi. Hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte prim-ministrul. Aşadar, ordonanţele se adoptă întotdeauna în baza unei legi de abilitare care conţine două elemente obligatorii şi un element facultativ. Cele două elemente obligatorii privesc perioada de abilitare şi domeniile în care se pot adopta ordonanţele, domenii care nu pot intra în sfera legii organice, domenii identificate prin eliminare, sfera legilor organice fiind expres şi limitativ prevăzută în art. 73 alin. (3) din Constituţie. Elementul facultativ lăsat la libera apreciere a parlamentarilor se referă la supunerea acestora, spre aprobare Parlamentului.

Ordonanţele se supun aprobării Parlamentului, numai dacă legea de abilitare o cere. În urma dezbaterii, Parlamentul poate adopta o lege de aprobare a ordonanţei în forma iniţială (situaţia cea mai convenabilă sub aspectul efectelor juridice, dar şi cea mai rar întâlnită în practică), o lege de aprobare cu modificări şi completări a ordo-

nanţei (situaţia cea mai frecvent întâlnită în practică) sau o lege de respingere a ordonanţei.

Deşi norma constituţională nu conţine vreo precizare expresă în acest sens, în practică s-a format regula abilitării Guvernului, pe perioada vacanţei parlamentare. Nimic nu opreşte însă Parlamentul să abiliteze Guvernul să adopte ordonanţe şi în timpul sesiunilor sale.

5.2. Ordonanţele de urgenţă

Potrivit art. 115 din Constituţie, **Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligaţia de a motiva urgenţa în cuprinsul acestora.** Sintagma „situaţii extraordinare" este un concept juridic nedeterminat, a cărui interpretare este lăsată la discreţia Guvernului. În schimb, Guvernul are obligaţia motivării urgenţei în cuprinsul ordonanţei de urgenţă.

Ordonanţa de urgenţă intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunţă asupra ordonanţei, aceasta este considerată adoptată şi se trimite celeilalte Camere care decide în procedură de urgenţă. Ordonanţa de urgenţă, cuprinzând norme de natura legii organice, se aprobă cu majoritatea prevăzută pentru adoptarea legilor organice (majoritate absolută).

Ordonanţele de urgenţă nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituţionale, nu pot afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Ordonanţele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse şi ordonanţele ale căror efecte au încetat. Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, şi măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanţei.

5.3. Distincţia dintre ordonanţe şi ordonanţe de urgenţă

Aşa cum rezultă din prevederile art. 115 din Constituţie, ordonanţele emise de Guvern sunt de două feluri: ordonanţe ce pot fi emise numai pe baza unei legi de abilitare, deci ca urmare a unei delegări legislative acordate de legiuitor, şi ordonanţe de urgenţă, în cazul cărora delegarea legislativă este acordată de Constituţia însăşi. Regimul acestor două categorii de ordonanţe este diferit şi se distinge astfel:

a) ordonanţele emise pe baza unei legi de abilitare se supun aprobării Parlamentului, numai dacă legea de abilitare prevede aceasta, pe când ordonanţele de urgenţă nu intră în vigoare decât dacă, în prealabil, au fost supuse Parlamentului spre

aprobare şi publicate în Monitorul Oficial al României, altfel acesta le-ar putea respinge chiar înainte de a-şi fi produs efectele;

b) ordonanţele se pot emite până la împlinirea termenului de abilitare, pe când cele de urgenţă, numai în „situaţii extraordinare a căror reglementare nu comportă sub nici o formă amânare", când imperativul apărării unui interes public face necesară luarea de urgenţă a unei asemenea măsuri;

c) ordonanţele se pot emite numai în domeniile prevăzute în legea de abilitare, pe când ordonanţele de urgenţă pot fi emise atât în domeniul legii organice, cât şi în cel al legii ordinare.

Rezultă, deci, că ordonanţa de urgenţă nu este o varietate a ordonanţei emise pe baza unei legi de abilitare, ci o măsură de ordin constituţional ce permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă faţă unei situaţii extraordinare şi care se justifică pe necesitatea şi urgenţa reglementării unei situaţii care, datorită circumstanţelor sale excepţionale, impune adoptarea de soluţii imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public (Decizia Curţii Constituţionale nr. 65/1995).

5.4. Hotărârile

Potrivit art. 108 din Constituţie, **Guvernul adoptă hotărâri. Acestea se emit pentru organizarea executării legilor.** Hotărârile adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistenţa hotărârii. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituţiilor interesate. În doctrină s-a stabilit că hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau acte administrative individuale, reprezentând expresia unei competenţe originare a Guvernului, prevăzută de Constituţie, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive.

Hotărârea Guvernului intervine atunci când, în mod natural, executarea unor prevederi din lege presupune stabilirea de măsuri sau de reguli subsecvente, care sunt necesare pentru corecta aplicare a acestora. Hotărârea reprezintă actul prin care Guvernul îşi realizează rolul de exercitare a conducerii generale a administraţiei publice, reglementând relaţii sociale care sunt, prin natura lor, inferioare ca importanţă faţă de cele reglementate de lege. **Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, fiind *secundum legem* şi urmărind organizarea executării şi executarea în concret a legii, sau într-o formulă mai sintetică, punerea în aplicare sau aducerea la îndeplinire a legilor.** Uneori, necesitatea adoptării unei hotărâri a Guvernului este expres prevăzută în dispoziţiile legii, alteori ea se subînţelege.

Atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau chiar Constituţia sau adaugă la dispoziţiile legii, ea poate fi atacată în instanţa de contencios administrativ în temeiul art. 52 din Constituţie şi al dispoziţiilor legii speciale în materie, Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Secţiunea a 5-a. Delegarea legislativă

§1. Caracterizare generală

Delegarea legislativă este o instituţie de drept constituţional.

În toate statele, Parlamentul ocupă un loc fundamental datorită modului său de desemnare, prin vot, de către cetăţeni. În virtutea atribuţiei de reprezentare, Parlamentului i se acordă dreptul de legiferare într-un stat. El exercită funcţia de legiferare ca un corolar al delegării puterii suverane a poporului către aleşii săi, prin instituţia reprezentativităţii, în urma desfăşurării unor alegeri libere, în condiţii de pluralism politic garantat constituţional.

O putere delegată nu se poate, la rândul său, delega, pentru că cel care deleagă înţelege să limiteze exerciţiul dreptului delegat numai titularului desemnat de el pentru a exercita acest drept (***delegata potestas non delegatur***). O subdelegare este contrară delegării iniţiale, prin definiţie limitată doar la deţinătorul dreptului însuşi. Dacă nu ar fi aşa, fiecare subiect al delegării de putere ar putea, succesiv, să o transmită altui titular, fapt care ar dezorganiza întregul sistem de competenţe al unor autorităţi publice ce alcătuiesc un sistem constituţional democratic şi coerent.

Definiţia delegării legislative.

Delegarea legislativă reprezintă o instituţie a dreptului constituţional şi este definită în mod nuanţat, în doctrină. Astfel, sunt autori care o definesc drept „o varietate a delegării în general" fiind inventată ca „substitut al activităţii legislative a Parlamentului în perioade deosebit de critice, mai ales în cele de război" (*Ion Deleanu*). Alţii spun că „delegarea legislativă reprezintă transferul unor atribuţii legislative la autorităţile puterii executive printr-un act de voinţă al Parlamentului, ori pe cale constituţională, în situaţii excepţionale" (*Ioan Vida*), ori că este o „instituţie prin care, fie direct Constituţia, fie Parlamentul prin lege, în baza unui text din Constituţie, acordă executivului prerogative de a adopta acte normative cu caracter primar" (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Mihai Constantinescu şi Antonie Iorgovan*).

În ceea ce ne priveşte, **considerăm delegarea legislativă acea instituţie a dreptului constituţional prin care Parlamentul, în baza şi în limita dispoziţiilor constituţionale şi legale, acordă Guvernului şi Şefului de stat atribuţia de a adopta acte normative cu un caracter primar, în situaţii extraordinare sau în alte situaţii în care Parlamentul consideră a fi necesar.**

BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§2. Delegarea legislativă în România

Delegarea legislativă către Guvern.

În România, conform prevederilor art. 108 și 115 din Constituție, delegarea legislativă poate fi dată Guvernului.

Constituția României reglementează în art. 108, coroborat cu art. 115, instituția delegării legislative, iar această instituție urmărește să rezolve anumite probleme de politică legislativă, deci de legiferare, printr-o categorie specială de acte ale Guvernului, denumite ordonanțe. Din acest motiv, delegarea legislativă de către Parlament constituie o excepție întemeiată pe condiții speciale derivând din existența unor necesități insurmontabile de reglementare având caracter previzibil, dar pe care Parlamentul nu le poate satisface. Delegarea legislativă face parte din analiza raporturilor legislativ-executiv.

Deși teoretic, delegarea legislativă reprezintă o excepție de la regula instituită în art. 61 din Constituție, conform căreia „Parlamentul este (...) unica autoritate legiuitoare a țării", în practică, după cum se poate observa din analiza alăturată, numărul ordonanțelor de urgență adoptate de Guvern în ultimii 20 de ani este foarte mare, ajungând, practic, ca cel ce legiferează să nu mai fie Parlamentul, ci Guvernul.

Legislatura	Nr. Legilor adoptate	Guvernul	Perioada de guvernare	Nr. lunilor de guvernare	Nr. O.U.G emise	Media O.U.G adoptate /lună	Media Legilor adoptate /lună
1990-1992	212	Petre ROMAN	Decembrie 1989-Septembrie 1991	21	0	0	8,83
		Theodor STOLOJAN	Octombrie 1991-Noiembrie 1992	14	0	0	
1992-1996	522	Nicolae VĂCĂROIU	Noiembrie 1992-Decembrie 1996	49	19	0,38	10,87
1996-2000	925	Victor CIORBEA	Decembrie 1996-Martie 1998	15	103	6,86	19,27
		Radu VASILE	Aprilie 1998-Decembrie 1999	21	261	12,42	
		Mugur ISĂRESCU	Decembrie 1999-Decembrie 2000	12	309	25,75	
2000-2004	2690	Adrian NĂSTASE	Decembrie 2000-Decembrie 2004	48	680	14,16	56,04
2004-2008	1654	Călin POPESCU TĂRICEANU	Decembrie 2004-Decembrie 2008	48	730	15,20	34,45

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2008-2012	1215	Emil BOC	Decembrie 2008-Februarie 2012	37	378	10,21	25,31
		Mihai Răzvan UNGUREANU	Februarie-Mai 2012	3	13	4,33	
2012-2016	1181	Victor PONTA	Mai 2012-Noiembrie 2015	43	348	8,09	24,60
		Dacian CIOLOȘ	Noiembrie 2015-Decembrie 2016	14	114	8,14	
2016-2020	1105	Sorin GRINDEANU	Ianuarie-Iunie 2017	6	42	7	25,11
		Mihai TUDOSE	Iunie 2017-Ianuarie 2018	8	75	9,37	
		Viorica DĂNCILĂ	Ianuarie 2018-Noiembrie 2019	23	181	7,86	
		Ludovic ORBAN	Noiembrie 2019-prezent	10	185	18,50	

*Analiza are în vedere datele de până la 15.09.2020

În temeiul delegării legislative, Guvernul poate emite două tipuri de acte care au putere de lege: **ordonanțe și ordonanțe de urgență**. Potrivit alin. (1) al art. 115 din Constituție, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Așadar, legiuitorul constituant a admis ca și Guvernul, organ al executivului, să fie învestit de către Parlament, în anumite condiții, cu atribuții ce vizează funcția legislativă, specifică Parlamentului.

Interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice privește numai ordonanțele Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, această interdicție decurgând direct din textul constituțional. O asemenea limitare nu este prevăzută însă de alin. (4) al art. 115, referitor la ordonanțele de urgență, deoarece situația de urgență ce impune adoptarea unor măsuri urgente pentru apărarea unui interes public ar putea reclama instituirea unei reglementări de domeniul legii organice, nu numai ordinare, care, dacă nu ar putea fi adoptată, interesul public avut în vedere ar fi sacrificat, ceea ce ar fi contrar finalității constituționale a instituției.

Potrivit alin. (2) al art. 115, legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe. Pe de altă parte, în alin. (3) se stabilește că Parlamentul poate cere, prin legea de abilitare, ca ordonanțele să-i fie supuse spre aprobare. Nu este obligatoriu ca ordonanțele să fie aprobate de Parlament deoarece ele au fost emise în baza și în limitele legii de abilitare. Pentru ordonanțele de urgență, Guvernul este obligat să le depună la Parlament spre aprobare.

Specificul procedurii legislative în cazul în care se supun spre aprobare ordonanțe sau ordonanțe de urgență, vizează faptul că spre deosebire de proiectele de legi obișnuite, care propun spre reglementare relații sociale noi, proiectul legii de aprobare a ordonanței sau al ordonanței de urgență propune Parlamentului norme emise de Guvern, în temeiul abilitării. Efectele ordonanței sau ale ordonanței de urgență se produc până la intrarea în vigoare a legii de aprobare, dată de la care se va

BUCUREȘTI UNIVERSITY LIBRARY

aplica legea, afară de cazul în care legea de aprobare a ordonanței a fost declarată neconstituțională înainte de promulgare, când efectele ordonanței încetează pe data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României.

2.1. Specificul ordonanțelor și al ordonanțelor de urgență emise de Guvern pe calea delegării legislative

a) nu există o dată până la care ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului să fie dezbătute în Parlament. Conform art. 115 din Constituție, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare, iar aprobarea sau respingerea ordonanței se face printr-o lege, dar nicăieri nu se prevede vreun termen în care Parlamentul este obligat să se pronunțe cu privire la ordonanțele ce i-au fost supuse spre aprobare. În cazul ordonanțelor de urgență, textul constituțional prevede doar obligația primei camere sesizate a Parlamentului de a se pronunța asupra acesteia în cel mult 30 de zile sub sancțiunea adoptării ordonanței de către prima cameră sesizată în forma adoptată de Guvern. Odată ajunsă la camera decizională, aceasta nu mai are un termen în care trebuie să se pronunțe față de ordonanța de urgență;

b) legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe poate fi controlată din punct de vedere al constituționalității. O lege de abilitare poate fi neconstituțională prin conținutul său sau prin modul ei de adoptare și necesită un control de constituționalitate din partea Curții Constituționale (Decizia Curții Constituționale nr. 2/1995);

c) legile de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe nu sunt legi organice, ci legi ordinare. Potrivit Constituției, legi organice sunt cele ce se emit în domeniile nominalizate prin art. 73 sau pentru celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice [art. 73 lit. t)]. Or, evident, art. 115 din Constituție nu prevede un atare lucru (Decizia Curții Constituționale nr. 2/1995; nr. 300/3003 sau nr. 520/2003);

d) Guvernul poate emite ordonanțe în baza legii de abilitare doar în domeniile care nu fac obiectul legilor organice. Art. 115 alin. (1) din Constituție care prevede că „Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe, în domenii care nu fac obiectul legilor organice";

e) materia taxelor și impozitelor poate face obiectul unei delegări legislative către Guvern. Materia impozitelor și taxelor, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale nu face parte din domeniile rezervate legii organice, astfel încât este de domeniul legii ordinare, și, pe cale de consecință, poate face obiectul unei legi de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe (Decizia Curții Constituționale nr. 70/1995);

f) reglementările cuprinse în Coduri nu sunt toate de domeniul legii organice. Curtea Constituțională, a stabilit în jurisprudența sa că „din cuprinsul prevederilor art. 73 alin. (3) din Constituție și al celorlalte dispoziții constituționale nu rezultă că reglementările relative la coduri, în ansamblul lor, fac parte din domeniul legilor organice. Fără îndoială, în conținutul unor asemenea reglementări pot exista și norme

de domeniul legii organice care atrag deci adoptarea lor cu majoritatea prevăzută de Constituţie pentru astfel de legi. Aceasta însă nu înseamnă transformarea tuturor dispoziţiilor din Coduri în prevederi de natura legii organice, deoarece astfel s-ar ajunge, practic, la completarea Constituţiei, care reglementează expres şi limitativ domeniile rezervate acestei categorii de legi, între care nu figurează dispoziţiile legale privind Codurile" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 718/1997);

g) ordonanţele de urgenţă se emit în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată. În considerarea unor asemenea situaţii extreme, intervenţia Guvernului, pe calea ordonanţei de urgenţă este justificată de interesul public lezat, de caracterul anormal şi excesiv al cazurilor excepţionale. Trebuie subliniat caracterul obiectiv al situaţiei extraordinare, în sensul că existenţa sa nu depinde de voinţa Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacţioneze prompt pentru apărarea unui interes public;

h) intrarea în vigoare a ordonanţelor şi a ordonanţelor de urgenţă. Ordonanţele de urgenţă intră în vigoare după depunerea lor spre aprobare la Parlament şi publicarea în Monitorul Oficial, nefiind necesară aprobarea conţinutului lor prin lege. Ordonanţele intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României sau de la o dată prevăzută expres în textul lor, dar ulterioară momentului publicării (Decizia Curţii Constituţionale nr. 102/1995);

i) ordonanţele de urgenţă ale Guvernului se pot emite atât în domeniul legilor organice, cât şi în domeniul legilor ordinare. Art. 115 din Constituţie nu prevede interdicţia de a se emite ordonanţe de urgenţă în domeniul legilor organice, deoarece cazul excepţional ce impune adoptarea unei măsuri urgente pentru apărarea unui interes public ar putea reclama instituirea unei reglementări de domeniul legii organice, nu numai ordinare (Decizia Curţii Constituţionale nr. 53/1994).

2.2. Angajarea răspunderii Guvernului

Angajarea răspunderii – mijloc de legiferare/formă de control parlamentar.

Angajarea răspunderii Guvernului în faţa Parlamentului este reglementată în România în art. 114 din Constituţie. Ea **reprezintă un mijloc de legiferare de către Guvern**, acesta substituindu-se Parlamentului atunci când răspunderea sa este angajată pentru un proiect de lege, un program sau o declaraţie de politică generală. De asemenea, **angajarea răspunderii poate însemna şi o relegitimare a Guvernului, în raporturile sale cu Parlamentul**, organul reprezentativ suprem al poporului şi unică autoritate legiuitoare, reînnoindu-se „contractul de guvernare", încheiat odată cu votul acordat de legislativ pentru formarea Guvernului. Nu în ultimul rând, **angajarea răspunderii poate fi înţeleasă şi drept formă de control parlamentar** asupra modului în care Guvernul îşi exercită atribuţiile corespunzătoare angajării răspunderii sale, cabinetul putând fi demis prin moţiune de cenzură.

Angajarea răspunderii – în alte state. În alte state, precum **Anglia sau Germania, instituția angajării răspunderii poartă denumirea de „vot de încredere" (motion of confidence).** Astfel, în Anglia, cel mai des, votul de încredere a fost folosit în situații în care aspecte esențiale ale politicii guvernamentale erau blocate de către Parlament, majoritatea de guvernare fiind în pericol. Spre exemplu, ca urmare a unei înfrângeri la votul organizat în Camera Comunelor pe 13 decembrie 1978 cu privire la politica Guvernului în domeniul politicilor anti-inflaționiste, premierul laburist James Callaghan a inițiat un vot de încredere prin care parlamentarii își exprimau „încrederea în Guvernul Majestății Sale și în determinarea sa de a întări economia națională, de a controla inflația, de a reduce șomajul și de a asigura dreptatea socială". Similar, voturi de încredere au fost folosite și pentru a preveni înfrângeri iminente în Camera Comunelor, determinate de fragmentarea majorității de guvernare. Un bun exemplu este cel al premierului conservator John Major care, pentru a evita respingerea Tratatului de la Maastricht în Camera Comunelor, a profitat de poziția defavorabilă a propriului partid în sondaje, organizând un vot de încredere cu privire la adoptarea tratatului și amenințând că, în cazul pierderii acestuia, va dizolva Camera, fapt care pe mulți parlamentari britanici i-ar fi dus la imposibilitatea înnoirii mandatului.

În Germania, Legea fundamentală germană din 1949 reglementează în mod expres votul de încredere în art. 68. Potrivit acestei reglementări, cancelarul federal poate iniția un astfel de vot, forțând coagularea unei majorități parlamentare în jurul său. În schimb, pierderea votului deschide două opțiuni: pe de o parte, cancelarul federal poate solicita Președintelui Federal dizolvarea Bundestag-ului într-un termen de 21 de zile, exercitând astfel un mijloc de presiune asupra majorității parlamentare care trebuie să opteze între a susține guvernul sau a-și pierde mandatul. Pe de altă parte, chiar majoritatea parlamentară poate opta să respingă votul de încredere, solicitând imediat Președintelui desemnarea unui nou cancelar, risc ce responsabilizează cancelarul în funcție, înainte de convocarea unui vot de încredere.

Prin opoziție cu modelul britanic, votul de încredere reglementat de Constituția germană a fost folosit într-o singură ocazie, în 1982, atunci când, după o moțiune de cenzură adoptată în temeiul art. 67 al Constituției împotriva Guvernului condus de social-democratul Helmut Schmidt, noul Guvern creștin-democrat, condus de Helmut Kohl, a fost în situația de a deține o majoritate foarte fragilă. Drept consecință, cancelarul recent numit, a optat pentru convocarea unui vot de încredere în temeiul art. 68, pe care l-a pierdut în mod deliberat, putând astfel solicita dizolvarea Bundestag-ului și organizarea de alegeri anticipate, ce i-au permis obținerea unei majorități mult mai sigure.

În Constituția Franței din 1958, care a constituit model pentru Constituția actuală a României, angajarea răspunderii poartă denumirea de *angajare a răspunderii Consiliului de Miniștri*. Obiectul angajării răspunderii Guvernului este reprezentat de: un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege. Urmare a angajării răspunderii, o zecime dintre membrii Adunării Naționale pot iniția o

moțiune de cenzură, ce urmează a fi supusă votului în termen de 48 de ore. În cazul adoptării moțiunii, Guvernul își pierde mandatul, iar în cazul respingerii ei, inițiatorii își pierd dreptul de a mai iniția o altă moțiune în cadrul aceleiași sesiuni parlamentare, cu excepția situației în care Guvernul își angajează din nou răspunderea.

De-a lungul timpului, în Franța, cel mai des caz întâlnit de utilizare a instituției angajării răspunderii a fost cel în care un Guvern se baza pe o majoritate instabilă, în care continuarea guvernării depindea de un partener puternic de guvernare, situație ce a împins Primul ministru să angajeze răspunderea Guvernului pentru a forța disciplina coaliției de guvernare. Cel mai bun exemplu este cel al Prim-ministrului Michel Rocard, care într-un mandat de doar 3 ani (1988-1991), în care a trebuit să colaboreze cu Partidul Comunist Francez pentru formarea majorității de guvernare, a angajat răspunderea Guvernului de nu mai puțin de 28 de ori. Urmare a acestei situații, în anul 2008, Constituția Franței s-a modificat, iar numărul de utilizări ale instituției a fost limitat la maximum două angajări ale răspunderii în fiecare sesiune parlamentară. Consecința imediată a acestei reglementări a fost limitarea drastică a utilizării instituției după 2008, Guvernul angajându-și răspunderea în tot acest interval, 2008-2020, în doar cinci rânduri.

Procedura angajării răspunderii.

Potrivit reglementării constituționale din România, instituția angajării răspunderii prevede posibilitatea Guvernului de a forța adoptarea „unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege". Dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea „programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege", a fost votată, Guvernul este demis. În cazul în care Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern. În cazul în care răspunderea a fost angajată cu privire la un proiect de lege, Președintele poate solicita reexaminarea legii, dezbaterea asupra acesteia realizându-se în ședință comună a celor două Camere. Față de textul inițial, adoptat de Adunarea Constituantă în 1991, odată cu revizuirea Constituției din 2003, a fost adăugată și posibilitatea ca Guvernul să accepte amendamente aduse de parlamentari anterior adoptării proiectului de lege.

În doctrină, s-a subliniat că instituția angajării răspunderii reprezintă un „artificiu ingenios și agresiv", iar „avantajele pentru Guvern și eficacitatea procedurii angajării răspunderii acestuia sunt indeniabile" (*Ion Deleanu*). Angajarea răspunderii are două funcții principale: în primul rând, verificarea de către Guvern a sprijinului pe care îl are în cadrul legislativului și coagularea polilor de interese în cadrul Parlamentului – practic, stabilirea clară a susținătorilor guvernării și a membrilor opoziției; în al doilea rând, obligarea Parlamentului ca, printr-un vot tacit, să formuleze o judecată de valoare asupra unui set extins de probleme, iar nu doar declarația, programul sau proiectul de lege puse în discuție. În completarea acestor funcții, specifice, exclusiv instituției angajării răspunderii, se adaugă alte două funcții ce pot fi exercitate însă și prin alte mijloace: cea de reglementare, prin proiectul ce se transformă în lege în

cazul neadoptării unei moțiuni de cenzură, și cea de control, în cazul adoptării moțiunii de cenzură. Procedura angajării răspunderii Guvernului dă formă, așadar, atât competenței de control a Parlamentului, cât și competenței de legiferare a Guvernului.

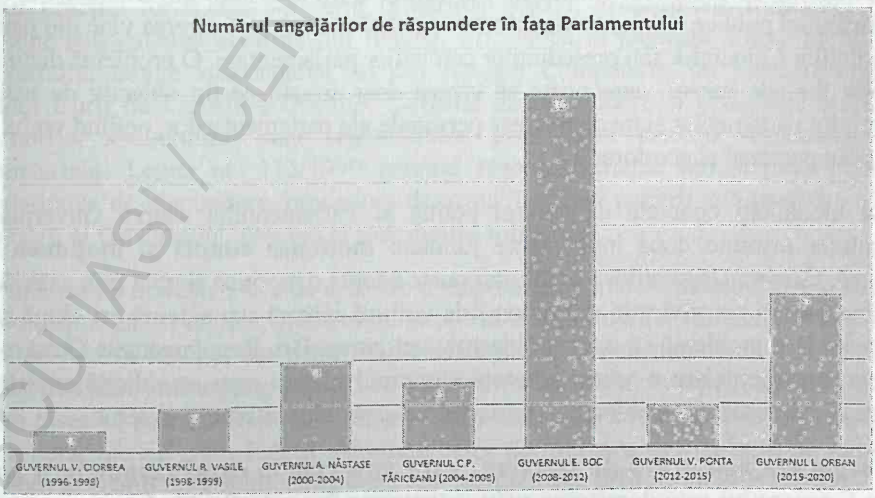
Consecințele angajării răspunderii.

Prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului se elimină, *de facto* caracterul bicameral al Parlamentului român. Astfel, deși un proiect de lege obișnuit necesită parcurgerea procesului legislativ în ambele Camere și primirea acordului amândurora, în cazul angajării răspunderii, este suficient ca o majoritate a parlamentarilor, indiferent de Camera din care fac parte, să nu se împotrivească Guvernului.

O altă consecință a angajării răspunderii este cea a înlăturării distincției dintre legile ordinare și cele organice. Astfel, indiferent dacă Guvernul își va angaja răspunderea asupra unui proiect de lege din domeniul legilor organice ori din domeniul legilor ordinare, respingerea acesteia se va face cu majoritatea absolută a parlamentarilor, în cazul în care aceștia vor adopta o moțiune de cenzură.

În jurisprudență, Curtea Constituțională a realizat o sinteză a condițiilor necesare pentru ca Guvernul să poată recurge la instrumentul angajării răspunderii. Astfel, este necesară întrunirea următoarelor condiții: 1. existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; 2. necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; 3. importanța domeniului reglementat; 4. aplicarea imediată a legii în cauză (Decizia Curții Constituționale nr. 1655/2010).

În ultimii 30 de ani, Guvernele României și-au angajat răspunderea în fața Parlamentului de 35 de ori, așa cum rezultă și din statistica de mai jos.



*Analiza are în vedere datele începând cu anul 1990 până la 15.09.2020

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITAR

Secţiunea a 6-a. Răspunderea membrilor Guvernului

§1. Răspunderea politică

Răspunderea politică a Guvernului este solidară.

Răspunderea politică a membrilor Guvernului se înscrie în sfera raporturilor Guvernului cu Parlamentul şi cu Preşedintele României. Conform art. 109 din Constituţie, Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalţi membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia. Aşadar, Constituţia instituie regula solidarităţii în ceea ce priveşte răspunderea politică a membrilor Guvernului şi consacră Parlamentului un rol fundamental în controlul politic pe care această instituţie îl exercită asupra Guvernului.

În exercitarea atribuţiilor lor, Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora. În cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezenţa, participarea lor este obligatorie.

Controlul parlamentar a fost calificat în doctrină ca fiind un control atotcuprinzător, în sensul că el poartă asupra tuturor actelor şi faptelor săvârşite pe toată durata mandatului unui Guvern şi un control preponderent politic, ale cărui origini se regăsesc chiar în sistemul instituit în România, în virtutea căruia exercitarea suveranităţii naţionale se face prin organele sale reprezentative şi prin referendum.

Solicitările adresate Guvernului nu pot depăşi sfera activităţii guvernamentale şi a administraţiei publice. Obligaţia de informare există numai dacă cererea vine din partea preşedinţilor Camerelor sau preşedinţilor comisiilor parlamentare. O problemă distinctă priveşte limitele cererii, care poate să vizeze doar situaţii ce ţin obiectiv de natura controlului parlamentar şi nu de interese personale ale parlamentarilor, nefiind vorba de un atribut personal al acestora.

Ca modalităţi concrete de control politic al Parlamentului asupra Guvernului, Constituţia instituie două instrumente juridice: **moţiunea simplă** şi **moţiunea de cenzură**. Camera Deputaţilor sau Senatul poate adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Regulamentele Camerelor înţeleg prin interpelare o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicaţii asupra politicii sale în probleme importante ale activităţii interne şi externe.

Forma cea mai gravă de sancţiune care intervine în cazul răspunderii politice a Guvernului este demiterea prin retragerea încrederii acordate, ca urmare a procedurii moţiunii de cenzură. Moţiunea de cenzură este simetric opusă votului de încredere, întrucât prin adoptarea ei, Parlamentul retrage încrederea acordată

Guvernului la învestitură. Mandatul de încredere, singurul pe temeiul căruia Guvernul poate funcţiona în mod normal, constituie esenţa raporturilor dintre Parlament şi Guvern.

Potrivit art. 113 din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor şi se comunică Guvernului la data depunerii. Moţiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere. Dacă moţiunea de cenzură a fost respinsă, deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea în faţa Parlamentului. Dacă moţiunea de cenzură este admisă se ia act de aceasta, printr-o hotărâre a Parlamentului, semnată de Preşedinţii celor două Camere, hotărâre care se înaintează Preşedintelui României în vederea declanşării procedurii de formare a unui nou Guvern. Până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, echipa guvernamentală anterioară, a Guvernului demisionar, va răspunde de îndeplinirea actelor necesare pentru administrarea treburilor publice.

§2. Răspunderea juridică

Procedura răspunderii penale a membrilor Guvernului.

Răspunderea juridică a membrilor Guvernului este reglementată la nivel constituţional în art. 109 şi la nivel legal, prin Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială. Din punct de vedere juridic, numai Camera Deputaţilor, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcţie. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie. Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate prin legea privind responsabilitatea ministerială. Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială detaliază modalitatea de răspundere, procedura de urmat în cazul punerii sub urmărire a unui membru al Guvernului, precum şi sancţiunile aplicabile.

În ceea ce priveşte sfera de aplicare a răspunderii penale a membrilor Guvernului trebuie spus că: 1) textele Constituţiei se aplică atât miniştrilor în funcţie, cât şi celor care au fost în funcţie, dar pentru fapte săvârşite în timpul mandatului; şi 2) pentru săvârşirea altor infracţiuni, care nu au legătură cu exerciţiul funcţiei, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun. Legea răspunderii ministeriale nu se aplică şi altor persoane ce deţin funcţii asimilate celor de ministru sau cu rang de ministru, precum avocatul poporului, consilierii prezidenţiali sau şefii serviciilor secrete.

Datorită funcţiei pe care o îndeplinesc şi poziţiei lor în cadrul aparatului de stat, procedura de sesizare şi urmărire penală a membrilor Guvernului este o procedură

specială, reglementată de Legea răspunderii ministeriale. Astfel, orice cetăţean care are cunoştinţă despre săvârşirea unei fapte penale de către membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor se poate adresa prim-ministrului, procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau procurorului şef al Direcţiei Naţionale Anticorupţie, pentru a solicita urmărirea penală a unui membru al Guvernului. Dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor aparţine numai Camerei Deputaţilor, Senatului şi Preşedintelui României.

Procedura de urmărire penală este diferită după cum membrul Guvernului este şi membru al Parlamentului sau nu. Astfel, în jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a stabilit că pentru membrii Guvernului care sunt şi deputaţi, competenţa de a cere urmărirea lor penală aparţine numai Camerei Deputaţilor, pentru cei care sunt şi senatori, competenţa revine numai Senatului, iar pentru acei membri ai Guvernului care nu sunt nici deputaţi, nici senatori, competenţa de a cere urmărirea penală aparţine Preşedintelui României (Decizia Curţii Constituţionale nr. 270/2008).

În ceea ce priveşte aplicarea sancţiunilor pentru faptele săvârşite de membrii Guvernului în exercitarea funcţiei, chiar dacă aceste fapte îmbracă un caracter penal, ele au întotdeauna şi un conţinut şi repercusiuni politice. Astfel că, în cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestuia din funcţie. Aceasta este o opţiune politică a şefului statului. El poate sau nu să îl suspende din funcţie pe membrul Guvernului faţă de care există suspiciuni că ar fi putut săvârşi infracţiuni. Pe toată perioada suspendării se aplică dispoziţiile constituţionale ale art. 107 alin. (3), prin care în locul persoanei suspendate prim-ministrul va desemna un alt membru al Guvernului care să îndeplinească interimar funcţia. Interimatul va putea dura cel mult 45 de zile.

În cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului, ministrul justiţiei sau, după caz, prim-ministrul comunică Preşedintelui României data la care a fost sesizată Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în vederea suspendării din funcţie a acestuia. În situaţia în care cel în cauză este ministrul justiţiei, sesizarea se face de către prim-ministru. Aşadar, în cazul trimiterii în judecată a unui membru al Guvernului, suspendarea acestuia din funcţie este obligatorie, dreptul de suspendare aparţinând Preşedintelui României la propunerea ministrului justiţiei sau a prim-ministrului. Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, persoanele vizate de legea răspunderii ministeriale sunt considerate nevinovate. Hotărârea definitivă de condamnare a unui membru al Guvernului se publică în Monitorul Oficial al României, partea I. Membrul Guvernului condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcţie de Preşedintele României la propunerea prim-ministrului.

Constituţia şi legea specială privind răspunderea ministerială nu prevăd reglementări speciale referitoare la **răspunderea patrimonială a membrilor Guvernului** pentru daunele pricinuite ca urmare a acţiunii lor. Având în vedere că nu există astfel de reglementări speciale, rezultă că acestei materii i se poate aplica regimul de drept

comun, acela al răspunderii civile sau al răspunderii administrativ-patrimoniale ca instituţie a dreptului administrativ.

Răspunderea membrilor Guvernului în alte state.

În dreptul comparat, răspunderea penală a membrilor Guvernului cunoaşte diferite soluţii, la nivel constituţional şi legal, ce variază de la un stat la altul. Conform Constituţiei **Statelor Unite ale Americii**, poate fi pus sub acuzare Preşedintele, Vicepreşedintele şi orice funcţionar public, care odată acuzat, poate fi înlăturat din administraţie. Motivele declanşării procedurii pot fi înalta trădare, mita, infracţiuni cu înalt grad de periculozitate şi orice alte încălcări ale legii, altele decât crima. Camera Reprezentaţilor este cea care poate pune sub acuzare. Ea nu conduce procesul şi nici nu are drept de vot pentru demiterea unui funcţionar. Conform Constituţiei, fiecare Cameră poate să elaboreze şi să adopte regulile de punere sub acuzare şi modalităţile de investigare pentru a hotărî dacă acuzatul va fi judecat sau nu. Astfel, aceste reguli prevăd: acuzarea se depune la Comisia juridică din Camera Reprezentaţilor care va investiga dacă acel caz este real sau nu. Dacă este necesar, Comisia poate audia martori, confrunta documente etc. În cazul în care Comisia hotărăşte că acuzaţia este întemeiată, cazul este preluat de întreaga Cameră, care va redacta câte un articol de „impeachment" (capete de punere sub acuzare).

Vicepreşedintele SUA este cel care prezidează procesul, având în vedere că el este şi preşedintele Senatului. Procesul în care Preşedintele SUA este acuzat este prezidat de preşedintele Curţii Supreme de Justiţie pentru a se elimina orice posibil conflict de interese (spre exemplu, ca să nu fie posibilă iniţierea unui proces împotriva preşedintelui SUA de către vicepreşedintele SUA). În cazul vicepreşedintelui SUA, deşi nu reiese clar din Constituţie, procesul este prezidat tot de preşedintele Curţii Supreme de Justiţie pentru că altfel vicepreşedintele şi-ar conduce propriul proces. Acuzatul poate fi apărat de avocaţi personali sau poate chiar să se apere singur.

Odată găsit vinovat cel în cauză este demis din funcţia sa. Demiterea este prevăzută ca obligatorie, în schimb nu este prevăzută interdicţia ca respectiva persoană să mai ocupe funcţii în viitor, aceasta fiind o hotărâre ce rămâne la discreţia Senatului.

O situaţie specială o reprezintă cazul în care un membru al cabinetului pus sub urmărire penală îşi dă demisia. În această situaţie cercetarea lui penală poate continua sau nu, în funcţie de decizia Senatului. Constituţia nu prevede numărul de voturi pentru punerea sub acuzare. În practică însă se foloseşte votul majoritar al membrilor Camerei. Pentru condamnare, Constituţia prevede majoritatea calificată de 2/3 din membrii prezenţi ai Senatului.

În Franţa, Constituţia reglementează răspunderea penală a membrilor Guvernului. Astfel, membrii Guvernului pot fi puşi sub urmărire penală pentru acţiunile lor din timpul mandatului presupuse a fi crime sau încălcări grave ale legii. Competenţa de judecată aparţine Curţii de Justiţie a Republicii. Curtea de Justiţie este competentă să decidă dacă acuzaţiile sunt de natura infracţiunilor menţionate, hotărând totodată şi pedeapsa aplicabilă.

Curtea de Justiţie este formată din 15 judecători: 12 parlamentari şi 3 judecători de la Curtea de Casaţie, unul dintre cei 3 prezidând şedinţele Curţii de Justiţie. Curţii de Justiţie i se poate adresa oricine consideră că un membru al Guvernului a încălcat grav legea, dar nu înainte de a se forma şi o comisie de examinare a cererilor care să emită un raport în legătură cu acuzaţiile aduse. Această comisie dispune fie clasarea procedurii, fie transmiterea sa procurorului general de pe lângă Curtea de Casaţie în vederea sesizării Curţii de Justiţie. Raportul comisiei va fi făcut public, iar investigaţiile pot dura cel mult 6 luni.

În **Italia**, membrii Guvernului răspund individual pentru faptele penale săvârşite în exercitarea funcţiei şi sunt puşi sub acuzare de către Parlament, în şedinţa comună a Camerelor, pentru infracţiunile săvârşite în exerciţiul funcţiei lor.

În **Spania**, răspunderea penală a membrilor Guvernului este reglementată de art. 102 din Constituţie şi este de competenţa Tribunalului Suprem, secţia penală. Dacă acuzarea este pentru infracţiunea de trădare sau altă infracţiune contra siguranţei statului, săvârşită în exerciţiul funcţiei, acţiunea penală se poate pune în mişcare numai la cererea unui sfert din membrii Congresului Deputaţilor şi cu acordul majorităţii absolute a acestuia. În cazul în care un membru al Guvernului este condamnat, el nu poate beneficia de graţiere din partea Regelui.

Din analiza acestor dispoziţii de drept comparat, se poate observa că:

a) pentru punerea sub acuzare a membrilor Guvernului există reglementări constituţionale specifice, detaliate prin legi speciale privind răspunderea ministerială;

b) punerea sub acuzare a membrilor Guvernului pentru fapte penale săvârşite în exerciţiul funcţiei se face de către o autoritate publică, fie şeful statului, fie Parlamentul, fie altă autoritate publică;

c) există o protecţie specială a membrilor Guvernului în ceea ce priveşte punerea lor sub acuzare, dată fiind funcţia pe care o îndeplinesc şi pentru evitarea şicanării lor de către oricine pentru a-i abate de la îndeplinirea funcţiei ministeriale;

d) competenţa de judecată aparţine fie Curţii Supreme de Justiţie a statului (Spania), fie Curţii Constituţionale (Slovenia), fie unei instanţe special abilitate în acest sens (Franţa), fie chiar Parlamentului (SUA).

Răspunderea membrilor Guvernului la nivel european.

La nivel european, Rezoluţia Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1950/2013, adoptată la data de 28 iunie 2013, prevede necesitatea separării de către state, în legislaţia lor, a responsabilităţii politice de responsabilitatea penală. În chiar pct. 1 al acestei Rezoluţii se stipulează că „Democraţia şi statul de drept necesită ca oamenii politici să fie efectiv protejaţi faţă de acuzaţiile penale ce se bazează pe deciziile lor politice. Deciziile politice trebuie să constituie doar subiect al răspunderii politice, ultimii judecători în acest caz fiind alegătorii".

În pct. 3 al Rezoluţiei se stabileşte că distincţia dintre deciziile politice şi faptele penale trebuie să se fundamenteze pe dispoziţiile constituţionale naţionale şi pe legile

penale adoptate la nivel național, care, la rândul lor, trebuie să respecte o serie de principii, precum:

1. procedurile penale nu trebuie utilizate pentru a sancționa greșeli politice sau divergențe politice;

2. oamenii politici trebuie să răspundă la fel ca oricare cetățean pentru faptele penale săvârșite;

3. normele juridice naționale de drept substanțial în materia răspunderii penale trebuie să fie predictibile, clare, proporționale și să asigure un tratament egal, conform exigențelor art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Din punct de vedere procedural, în măsura în care acuzațiile aduse oamenilor politici sunt de natură «penală», în conformitate cu art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, este necesară aplicarea acelorași garanții ale unui proces echitabil atât procedurilor penale ordinare, cât și procedurilor speciale de punere sub acuzare, care există în legislația unor state membre ale Consiliului Europei (cum este și cazul României, care are o lege specială, Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială).

Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1950/2013 face trimitere către recomandările Comisiei de la Veneția din Raportul Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) privind relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală a miniștrilor, raport adoptat în cadrul celei de-a 94-a sesiuni plenare (Veneția, 8-9 martie 2013). Acest raport a fost întocmit la solicitarea Comisiei pentru afaceri juridice și drepturile omului a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, în vederea fundamentării Rezoluției nr. 1950/2013, și a avut drept scop realizarea pe criterii obiective a unui studiu privind distincția dintre responsabilitatea politică și cea penală a miniștrilor în legislația națională a diverselor state.

Concluziile Raportului Comisiei de la Veneția scot la iveală existența a două modele de reglementare, la nivelul statelor europene, în privința angajării răspunderii penale a miniștrilor. Un model este cel în care miniștrii răspund penal ca orice altă persoană, conform regulilor de procedură stabilite în legislația națională pentru oricare cetățean, iar celălalt model este cel în care miniștrii beneficiază de reguli de procedură speciale în materia răspunderii ministeriale.

Rezumat

Terminologie: în teorie, s-a pus problema dacă noțiunile de „putere executivă", „administrație publică", „autoritate administrativă" sau „administrație de stat" sunt sau nu sinonime. **Puterea executivă** este alcătuită din Președintele României, Guvern și Administrația publică. **Administrația publică** este doar parte a puterii executive. Raportul între cele două noțiuni de „putere executivă" și „administrație

publică" este unul de la întreg la parte. **Autoritatea administrativă** desemnează toate autorităţile publice care au ca atribuţie punerea în executare a legilor. Prin urmare, toate autorităţile publice care fac parte din puterea executivă sunt autorităţi administrative. **Administraţia de stat** este sinonimă cu cea de putere executivă.

Rolul puterii executive: peste tot în lume, puterea executivă este cea care are sarcina de a pune în executare legile adoptate de către Parlament.

Structura puterii executive: în regimurile constituţionale actuale, există două mari categorii de structuri ale puterii executive: executiv monocefal (cu un singur şef) şi executiv bicefal (cu doi şefi). **Executivul monocefal** se caracterizează prin faptul că puterea executivă este condusă de o singură autoritate statală, fie că este un organism unipersonal, fie că este unul colegial. **Executivul bicefal** se caracterizează prin existenţa a doi şefi ai puterii executive.

Structura puterii executive în România: în România, sistemul constituţional instituit după revoluţia din decembrie 1989 consacră un executiv bicefal, cu doi şefi – Preşedintele României şi Guvernul condus de prim-ministru.

Componenţa puterii executive: în mod tradiţional, din puterea executivă fac parte: a) şeful de stat; b) Guvernul; c) ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale şi d) autorităţile administraţiei publice locale.

Componenţa puterii executive în România: în România, puterea executivă are în componenţa sa: a) Preşedintele României; b) Guvernul; c) ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate şi d) autorităţile administraţiei publice locale.

Procedura numirii Guvernului României presupune cinci etape procedurale: a) desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru; b) formarea echipei guvernamentale şi scrierea programului de guvernare; c) solicitarea votului de învestitură; d) acordarea votului de încredere de către Parlament; şi e) numirea Guvernului, finalizată prin jurământul de credinţă.

Mandatul Guvernului României durează, în mod normal, cât mandatul Parlamentului. În practică, un Guvern rezistă atât timp cât este susţinut de majoritatea parlamentară.

Organizarea şi funcţionarea Guvernului României se face conform Codului administrativ. Aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Secretariatul General al Guvernului, departamente şi alte asemenea structuri organizatorice cu atribuţii specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Statutul membrilor Guvernului priveşte o serie de incompatibilităţi ale membrilor acestuia. Conform Constituţiei României, funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de senator. De asemenea, este incompatibilă şi cu orice altă funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial.

Actele Guvernului sunt: a) ordonanţele emise în temeiul unei legi speciale de abilitare; b) ordonanţele de urgenţă emise numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată şi c) hotărârile emise pentru organizarea executării legilor.

Delegarea legislativă reprezintă acea instituţie a dreptului constituţional prin care Parlamentul, în baza şi în limita dispoziţiilor constituţionale şi legale, acordă Guvernului şi Şefului de stat atribuţia de a adopta acte normative cu un caracter primar, în situaţii extraordinare sau în alte situaţii în care Parlamentul consideră a fi necesar. În România, conform Constituţiei, delegarea legislativă poate fi de două feluri: a) delegare legislativă către Guvern; b) delegare legislativă către Preşedintele României.

Răspunderea membrilor Guvernului este de două feluri: a) răspundere politică şi b) răspundere juridică. **Răspunderea politică** a membrilor Guvernului se înscrie în sfera raporturilor Guvernului cu Parlamentul şi cu Preşedintele României. **Răspunderea juridică** este reglementată la nivel constituţional în art. 109 şi la nivel legal, prin Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială.

Bibliografie

D. Apostol-Tofan, Drept administrativ, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020, p. 167-289

D. Apostol-Tofan, Remanierea guvernamentală între neconstituţionalitate şi nelegalitate. Trecerea de la un Guvern aşa-zis „interimar" la un Guvern demisionar, în Curierul Judiciar nr. 10/2009, p. 576-580

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 558-571

R. Carp, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 370-386

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Deleanu, F. Vasilescu, A. Iorgovan, I. Vida, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 224-258

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 395-407, p. 448-456

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. RA „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 308-349

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 297-354

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 192-210

M. Enache, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iaşi, 1998

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 585-612

C. Ionescu, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 21-348

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 289-316

A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 337-470

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 245-254

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 847-980

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 427-434

G. Peters, T. Verheijen, L. Vass (coord.), Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments, NISPAcee, Bratislava, 2005

A. Rădulescu, Noua Constituţie. Cinci conferinţe ţinute la radio, Tipografia „Cuvântul Românesc", Bucureşti, 1938, p. 55-72

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 272-282

E.S. Tănăsescu (coord.), Răspunderea în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 26-57

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 401-420

I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 27-37, p. 73-112, p. 127-138

G. Vrabie, Le régime politique et constitutionnel de la Roumanie post-décembriste, Ed. Institutul European, Iaşi, 2010, p. 265-278

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 282-322

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 745-768

*** Raportul Comisiei Europene pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia) asupra relaţiei dintre responsabilitatea ministerială politică şi penală, 8-9 martie 2013

Codul administrativ (M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019)

Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M.Of. nr. 200 din 23 martie 2007)

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XII
Şeful de stat

Obiectivele de învăţare ale Capitolului XII

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să înţelegeţi ce este instituţia „şefului de stat";
- să cunoaşteţi evoluţia instituţiei juridice a „şefului de stat" în România;
- să cunoaşteţi care este procedura desemnării şefului de stat;
- să cunoaşteţi modul de alegere a Preşedintelui României;
- să înţelegeţi ce presupune mandatul şefului de stat;
- să aflaţi care este mandatul Preşedintelui României;
- să aflaţi funcţiile şi atribuţiile şefului de stat;
- să aflaţi care sunt funcţiile şi atribuţiile Preşedintelui României;
- să aflaţi care sunt actele şefului de stat;
- să aflaţi care sunt actele pe care le emite Preşedintele României;
- să înţelegeţi ce presupune răspunderea şefului de stat;
- să cunoaşteţi care sunt tipurile de răspundere ale Preşedintelui României.

Secţiunea 1. Caracterizarea instituţiei şefului de stat

§1. Caracterizare generală

Terminologia utilizată. Încă de la apariţia statelor, şeful de stat a jucat un rol important în conducerea şi coordonarea activităţii statale. De cele mai multe ori, şeful de stat s-a confundat în istorie cu însuşi statul, pentru că toate puterile statului erau concentrate în mâinile unei singure persoane, aceasta având atât atribuţia de legiferare, cât şi pe cea de punere în executare a legilor şi pe cea de judecare. De asemenea, şeful de stat a fost dintotdeauna şeful armatei, el având dreptul de reprezentare a ţării în raporturile cu alte state, dreptul de a declara război şi de a încheia pace. Având toate aceste puteri, era şi firesc să fie considerat „şef al statului".

Noţiunea de „şef al statului" este, aşadar, în zilele noastre, o reminiscenţă păstrată din istorie. Ea nu mai are însă aceeaşi conotaţie ca acum câteva sute de ani, deoarece evoluţia societăţii a adus cu sine şi o evoluţie în planul instituţiilor politice şi juridice

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

statale. Aşa se face că astăzi, şeful de stat cunoaşte o serie de particularităţi de la o ţară la alta, în funcţie de evoluţia fiecărei ţări. Avem denumiri diferite ale instituţiei: Preşedinte de Republică, Rege, Principe, Emir, Împărat, Şeic, Domnitor etc. Avem modalităţi diferite de funcţionare: ex. Preşedintele care este o instituţie unipersonală ori Prezidiul Marii Adunări Naţionale - o instituţie pluripersonală. Avem modalităţi diferite de desemnare: ex. Preşedinte-ales de popor (România); Preşedinte ales de Parlament (Italia); Rege desemnat ereditar (Spania) sau cazuri particulare, precum Rege desemnat pe o perioadă de timp cum este cazul Malaysiei care are un Rege desemnat pe o perioadă de 5 ani prin rotaţie din rândul celor nouă case regale. Şi, avem de asemenea, atribuţii diferite ale Şefului de stat, toate diferind de la o perioadă istorică la alta şi de la o ţară la alta.

De multe ori nici noţiunea ca atare, de şef de stat nu se mai foloseşte decât în limbajul politic (ex. „Reuniunea şefilor de stat şi de Guvern" sau „Summitul şefilor de stat") şi acest lucru se întâmplă din nevoia de personificare a statului şi de identificare a statelor în plan internaţional. Mai degrabă, noţiunea de şef de stat scoate în evidenţă independenţa statelor la nivel internaţional în cadrul raporturilor dintre acestea. Din punct de vedere juridic, constituţiile naţionale şi legile interne ale fiecărei ţări nu mai folosesc noţiunea de „şef de stat" decât, cel mult, pentru a scoate în evidenţă identitatea fiecărei ţări (ex. Constituţiile române de la 1866 şi 1923 prevedeau că „Regele nu va putea fi totodată şi Şeful unui alt Stat fără consimţământul Adunărilor").

Şeful de stat este atât o instituţie politică, cât şi una juridică. Este o instituţie politică, având în vedere modul în care este desemnat şi atribuţiile ce îi revin, dar este şi o instituţie juridică, ţinând cont de reglementările juridice care au ca obiect activitatea şefului de stat. În acelaşi timp, şeful de stat este şi o categorie istorică prin faptul că, de cele mai multe ori, istoria unei ţări este redată prin perioada de domnie a unui şef de stat sau a unei familii domnitoare (ex. domnia Bourbonilor în Franţa şi Spania, dinastia Shang sau Qin în China, domnia Basarabilor în Ţările Române etc.). Perioadele de domnie a unor familii au rămas în istoria unei ţări ca puncte de reper pentru dezvoltarea ulterioară.

Din punct de vedere juridic, înţelegerea instituţiei şefului de stat presupune înţelegerea raporturilor juridice dintre popor şi instituţiile statului, dar şi a raporturilor juridice dintre autorităţile statului. În relaţia popor – instituţiile statului, relevant este modul de desemnare a şefului de stat, iar în relaţia dintre autorităţile statului, relevante sunt raporturile ce se stabilesc între Parlament, şeful de stat şi Guvern.

§2. Evoluţia instituţiei şefului de stat în România

Istoricul şefului de stat în România.

Istoria instituţiei şefului de stat în România a cunoscut o evoluţie sinuoasă. Acest lucru se datorează atât evoluţiei istorice a statului, cât şi influenţelor suferite de către dreptul românesc din partea altor sisteme de drept. Aşa

se face că am avut și monarhi ca șefi de state, dar și președinți. Am avut și șefi de stat, instituții unipersonale, dar și șefi de stat, instituții pluripersonale (colegiale).

O analiză a evoluției șefului de stat în România, începând cu perioada 1860, până în zilele noastre, ne arată următoarele:

a) Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 2 iulie 1864 prevedea **instituția „Domnului" ca șef al statului.** În baza Statutului, puterile publice erau încredințate Domnului, Adunării elective și Adunării ponderatoare (Senatul). Toate trei instituțiile aveau putere legislativă, numai că inițiativă legislativă avea doar Domnul, iar cele două Adunări aveau doar atribuția de a vota legile inițiate de Domn. Domnul era o instituție unipersonală, el fiind ales de către electorat, pe baza unui sistem electoral cenzitar;

b) Constituția de la 1866 păstrează aceeași instituție **„Domnul" ca șef al statului.** Era tot o instituție unipersonală, însă spre deosebire de Statutul dezvoltător, Constituția de la 1866 prevedea că puterile constituționale ale Domnului erau ereditare „în linie coborâtoare directă și din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură, cu excluderea perpetuă a femeilor și coborâtorilor lor". Persoana Domnului era inviolabilă, miniștrii fiind răspunzători pentru faptele sale. Aceștia din urmă erau, de fapt, și cei ce trebuiau să contrasemneze actele Domnului. **În 1884**, ca urmare a proclamării României drept regat la 1881, instituția șefului de stat suferă o modificare, **titulatura de „Domn" fiind înlocuită cu cea de „Rege".** Această nouă instituție juridică va fi tot una unipersonală;

c) Constituția de la 1923 păstrează denumirea șefului de stat de **„Rege"**. Regelui îi era încredințată puterea executivă, iar Guvernul exercita puterea executivă în numele Regelui;

d) Constituția de la 1938 menține și ea titulatura șefului de stat de **„Rege"**, acesta fiind denumit și **„cap al statului"** și îndeplinind atât puterea legislativă, cât și pe cea executivă;

e) În perioada 1940-1944, deși formal, tot **Regele rămâne șef al statului,** puterile sale sunt diminuate, conducerea efectivă a statului fiind exercitată de către generalul Ion Antonescu, Președintele Consiliului de miniștri, învestit cu depline puteri pentru conducerea statului român, prin Decretul regal nr. 3067 din 6 septembrie 1940;

f) Perioada 1944-1947 se caracterizează prin **menținerea Regelui ca șef al statului** ca urmare a repunerii în vigoare a Constituției din 1923;

g) Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 stabilește forma de guvernământ republicană a statului și înlocuiește instituția unipersonală a șefului de stat (Regele) cu **o nouă instituție colegială (Prezidiul Republicii Populare Române)** compusă din cinci membri aleși, cu majoritate, de Adunarea deputaților dintre personalitățile vieții publice, științifice și culturale ale Republicii Populare Române. Cei cinci membri ai Prezidiului (Constantin Ion Parhon, Mihail Sadoveanu, Ștefan Voitec,

Gheorghe Stere şi Ion Niculi) vor fi numiţi de Adunarea deputaţilor prin Legea nr. 364 din 30 decembrie 1947;

h) Constituţia din 1948 încredinţează funcţia de şef al statului tot unui organ colegial – **Prezidiul Marii Adunări Naţionale.** Acesta este menţinut şi în Constituţia din 1952, **până în 1961,** când funcţia de şef al statului este încredinţată Consiliului de Stat. **Consiliul de Stat** era un organ colegial;

i) Constituţia din 1965 păstrează denumirea şefului statului de **Consiliul de Stat, până în 1974,** când această instituţie îşi schimbă şi denumirea şi structura. Din 1974 denumirea şefului de stat este cea de **Preşedinte de Republică,** iar structura este una unipersonală;

j) În urma Revoluţiei populare din decembrie 1989, Constituţia de la 1965 este abrogată, iar titulatura şefului de stat este instituită **prin Decretul-lege nr. 2/1989.** Acest Decret-lege stabilea că funcţia de şef al statului este încredinţată unui organ unipersonal – **Preşedintelui Consiliului Frontului Salvării Naţionale;**

k) Prin Decretul-lege nr. 92/1990, funcţia de şef al statului este încredinţată **Preşedintelui României,** organ unipersonal, ales prin vot universal. Această titulatură este păstrată şi de către Constituţia din 1991, fiind în vigoare şi astăzi.

Secţiunea a 2-a. Desemnarea şefului de stat

§1. Procedura desemnării

Moduri de desemnare a şefului de stat.

Desemnarea reprezintă activitatea prin care o persoană sau o instituţie este învestită cu prerogativele exercitării unei funcţii publice care implică autoritatea puterii de stat. Desemnarea şefului de stat este una din problemele direct legate de forma de guvernământ şi reprezintă un interes deosebit atât în precizarea funcţiilor şefului de stat, cât şi a raporturilor acestuia cu celelalte puteri ale statului: Parlamentul, Guvernul, Autoritatea judecătorească. Sunt mai multe moduri de desemnare a şefului de stat: a) alegere de către cetăţeni prin intermediul votului universal; b) alegere de către Parlament; c) alegere de către un colegiu electoral şi d) desemnare pe cale ereditară. Fiecare din aceste moduri are un specific aparte şi ţine de o anume tradiţie sau de istoricul fiecărui stat.

a) Alegerea de către cetăţeni prin intermediul votului universal este cel mai utilizat mod de desemnare a şefului de stat în lume. Această modalitate este întâlnită, de regulă, în cazul republicilor prezidenţiale sau semiprezidenţiale. Specific acestui mod de desemnare a şefului de stat este faptul că toţi cetăţenii unui stat, cu drept de vot, au posibilitatea să aleagă şeful statului în urma unui vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. În aceste ţări, şeful statului poartă denumirea, de regulă, de preşedinte şi este o autoritate unipersonală. Exemplu de ţări care utilizează o

asemenea modalitate de desemnare a şefului de stat sunt: România, Franţa, Finlanda, Portugalia, Austria, Slovenia, Irlanda, Polonia sau Lituania;

b) Alegerea de către Parlament se caracterizează prin existenţa unei anumite poziţii de subordonare a şefului de stat Parlamentului, având în vedere că membrii parlamentului sunt cei care, pe baza unei majorităţi, îl aleg pe şeful de stat. Acest mod de desemnare a şefului de stat este specific republicilor parlamentare. Denumirea şefului de stat este, de regulă, cea de preşedinte, iar funcţia este unipersonală, în cele mai multe cazuri. În mod excepţional, funcţia de şef de stat este una pluripersonală (ex. cazul unor state foste socialiste din centrul şi estul Europei în perioada 1945-1989 care au avut în anumite perioade un şef de stat pluripersonal desemnat de către Parlament). Exemplu de ţări care utilizează acest mod de alegere a şefului de stat de către Parlament sunt: Grecia, Cehia, Letonia, Estonia sau Ungaria;

c) Alegerea de către un colegiu electoral are în vedere desemnarea şefului de stat de către cetăţeni, în mod indirect. De regulă, acest tip de alegere a şefului de stat se face în statele federale în care fiecare stat parte componentă a federaţiei îşi desemnează prin vot direct electorii ce vor alege ulterior şeful statului. În Statele Unite ale Americii, spre exemplu, şeful statului este ales de către un colegiu de electori. Fiecare stat parte componentă a federaţiei alege prin vot universal aceşti electori, numărul lor fiind egal cu numărul de congresmani pe care fiecare stat federat al SUA are dreptul să îi trimită în Congresul SUA. În Germania, un alt stat care utilizează alegerea şefului statului prin intermediul unui colegiu electoral, Preşedintele Germaniei este ales de către Convenţia Federală. Membrii Convenţiei Federale sunt aleşi în mod direct de către cetăţeni. Alte state care utilizează acest mod de desemnare a şefului de stat sunt: India sau Coreea de Sud;

d) Desemnarea pe cale ereditară este specifică monarhiilor constituţionale. În aceste state se aplică regula succesiunii la tron a primului născut în familia regală. O lungă perioadă de timp, femeile au fost exceptate de la moştenirea tronului, succesiunea făcându-se numai pe linie bărbătească. Actualmente, moştenirea tronului pe cale ereditară este posibilă, atât pentru femei, cât şi pentru bărbaţi. Numirea propriu-zisă a şefului de stat se face de către Parlament, însă această numire este pur formală, Parlamentul nefăcând altceva decât să consfinţească un act formal de numire a celui ce va succeda la tron. De-a lungul timpului, au existat situaţii excepţionale în care nu au fost succesori la tron. În aceste condiţii, Parlamentele au fost cele care au stabilit cine va fi şeful statului, pe baza dispoziţiilor constituţionale existente. State care utilizează regula desemnării şefului de stat pe cale ereditară sunt: Anglia, Spania, Belgia, Danemarca, Olanda, Norvegia, Suedia, Luxemburg, Japonia.

Făcând o comparaţie cu celelalte state din Uniunea Europeană privind modul de desemnare a şefului de stat, vom putea observa că din cele 27 de state membre ale Uniunii, 6 state sunt monarhii constituţionale, 7 state sunt republici parlamentare, 13 state sunt republici semiprezidenţiale şi un stat republică prezidenţială. Aşa cum arată tabelul de mai jos, în 14 din cele 21 de republici ale Uniunii Europene preşedinţii sunt aleşi prin vot popular, în Italia se urmăreşte trecerea spre un sistem asemănător, iar în Germania amintirea prăbuşirii Republicii de la Weimar a

contribuit într-un mod important la stabilirea alegerii preşedintelui de către un colegiu elector şi nu de către naţiune.

Statul	Forma de guvernământ/ tip de regim	Modul de alegere a şefului de stat	Durata mandatului
Austria	Republică semiprezidenţială	Vot popular	6 ani
Belgia	Monarhie constituţională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Bulgaria	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Cehia	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Cipru	Republică prezidenţială	Vot popular	5 ani
Croaţia	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Danemarca	Monarhie constituţională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Estonia	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Franţa	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Finlanda	Republică semiprezidenţială	Vot popular	6 ani
Grecia	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Germania	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Italia	Republică parlamentară	Vot indirect	7 ani
Irlanda	Republică semiprezidenţială	Vot popular	7 ani
Letonia	Republică parlamentară	Vot indirect	4 ani
Lituania	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Luxemburg	Monarhie constituţională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Malta	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Olanda	Monarhie constituţională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Polonia	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Portugalia	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
România	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Slovacia	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Slovenia	Republică semiprezidenţială	Vot popular	5 ani
Spania	Monarhie constituţională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Suedia	Monarhie constituţională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Ungaria	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§2. Desemnarea Preşedintelui României

Preşedintele României este ales prin vot direct de către popor.

În România, şeful de stat poartă denumirea de preşedinte şi este ales de către cetăţeni prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. **Procedura alegerii Preşedintelui României** este reglementată de articolul 81 din Constituţie şi de Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României. **Alegerea Preşedintelui se face prin scrutin uninominal majoritar în două tururi.** Dacă un candidat obţine în primul tur de scrutin, majoritatea voturilor alegătorilor înscrişi în listele electorale, acesta este declarat Preşedinte. Dacă niciunul dintre candidaţi nu obţine această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur. Confirmarea numărului de voturi exprimate pentru fiecare candidat şi decizia cu privire la care dintre candidaţi va merge în cel de-al doilea tur o va face Curtea Constituţională în termen de 24 de ore de la primirea proceselor-verbale de la Biroul Electoral Central. La al doilea tur de scrutin, participă numai primii doi candidaţi stabiliţi în ordinea descrescătoare a numărului de voturi obţinute în primul tur. În urma organizării celui de-al doilea tur de scrutin, va fi declarat ales Preşedinte candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi, indiferent de numărul alegătorilor prezenţi la urne.

Secţiunea a 3-a. Mandatul şefului de stat

§1. Caracterizare generală

Durata mandatului diferă de la o ţară la alta.

Prin mandat al şefului de stat înţelegem perioada pentru care acesta are rolul de şef al statului. Durata mandatului şefului de stat diferă atât în funcţie de modul în care acesta este desemnat, cât şi în funcţie de specificul legislaţiei fiecărui stat. Astfel, dacă în ţările în care şeful de stat este desemnat ereditar, durata mandatului este pe viaţă, în cazul statelor care îşi desemnează şeful prin celelalte modalităţi, durata diferă de la caz la caz. În ţările Uniunii Europene, spre exemplu, mandatul prezidenţial variază între 4 şi 7 ani (4 ani – Letonia; 5 ani – Germania, Franţa, Polonia, Portugalia, Bulgaria, Slovenia; 6 ani – Austria, Finlanda; 7 ani – Italia, Irlanda).

Tot în ceea ce priveşte mandatul, o problemă specifică o reprezintă numărul de mandate pe care îl poate avea o persoană ca şef al statului. Dacă în cazul şefilor de stat desemnaţi ereditar nu se pune această problemă, în cazul celor aleşi, regula întâlnită în zilele noastre este cea a îndeplinirii a maxim două mandate. Această regulă a fost stabilită în timp, deoarece nu totdeauna legislaţia statelor a impus această regulă. Spre exemplu, în statele foste socialiste din centrul şi estul Europei din perioada 1945-1989 nu exista nicio restricţie cu privire la numărul de mandate. Nici în Statele Unite ale Americii nu a existat această restricţie până în 1951.

§2. Mandatul Preşedintelui României

Mandatul Preşedintelui României este de 5 ani.

Durata mandatului de Preşedinte este de 5 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului în faţa Parlamentului, până la depunerea jurământului de către Preşedintele nou ales. Aceeaşi persoană poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României cel mult două mandate, acestea putând fi chiar şi succesive. Mandatul începe la momentul depunerii jurământului de către persoana aleasă în această funcţie, şi nu de la momentul alegerii, şi se încheie la trecerea a exact 5 ani de la data depunerii jurământului. Astfel că, la stabilirea datei alegerii unui nou Preşedinte, trebuie avut în vedere să nu se depăşească această perioadă de 5 ani, decât, eventual, cu perioada necesară desfăşurării noilor alegeri.

Pentru a nu se crea o situaţie de vacanţă a funcţiei de Preşedinte, între perioada expirării vechiului mandat şi începerea exercitării noului mandat, textul constituţional al art. 83 a prevăzut **prelungirea mandatului** până la depunerea jurământului de către Preşedintele nou ales. Legea precizează clar situaţiile în care mandatul Preşedintelui poate fi prelungit. Aceste situaţii sunt strict limitative şi nu enumerative, astfel că nu există alte situaţii care să justifice o prelungire a mandatului prezidenţial în afara cazurilor specificate. Astfel, art. 83 din Constituţie precizează că prelungirea mandatului de Preşedinte al României poate fi făcută numai prin lege organică, şi numai în caz de război sau de catastrofă. Norma constituţională nu defineşte cazul de catastrofă, astfel că se lasă la aprecierea Parlamentului necesitatea prelungirii sau nu a mandatului prezidenţial.

De fiecare dată însă, prelungirea mandatului Preşedintelui este de competenţa exclusivă a Parlamentului care trebuie să aibă o justificare solidă, pertinentă şi concludentă asupra cauzelor care au determinat măsura. Această justificare poate veni de la Parlament, de la Guvern sau chiar de la Preşedintele României, care se poate adresa printr-un mesaj Parlamentului cu privire la necesitatea prelungirii mandatului.

În ceea ce priveşte termenul până la care se realizează această **prelungire a mandatului**, textul constituţional nu face nicio precizare, lăsând la latitudinea Parlamentului stabilirea prin legea organică a datei până la care să poată fi prelungit mandatul. În mod necesar, legea organică trebuie să precizeze această dată: până la încetarea ostilităţilor, până la încetarea cauzelor care au dus la producerea catastrofei etc. În cazul în care prelungirea mandatului prezidenţial s-a făcut ca urmare a instituirii stării de urgenţă sau a stării de asediu, logic este ca prelungirea mandatului să înceteze odată cu încetarea efectelor acestor stări. Constituţia prevede în art. 89 că Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui şi nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgenţă. Este o măsură de siguranţă pentru ca Preşedintele să nu încerce să abuzeze de prerogativele sale, forţând Parlamentul să-i prelungească mandatul.

Spre deosebire de Parlament, care în perioada de prelungire a mandatului său nu poate revizui Constituţia şi nu poate adopta, modifica sau abroga legi organice, Preşedintele României are toate prerogativele unui preşedinte de drept, neexistând nicio restricţie cu privire la prerogativele sale în perioada prelungirii mandatului.

Referitor la numărul de mandate pe care o persoană le poate avea ca Preşedinte, Constituţia instituie regula potrivit căreia nicio persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României decât pentru cel mult două mandate, acestea putând fi şi succesive. Aşadar, indiferent de situaţie, o persoană nu poate exercita mai mult de două mandate de Preşedinte. Regula este de strictă interpretare şi nu lasă posibilitatea derogării.

După cum se poate observa din tabelul următor, după anul 1989, în România au avut loc 8 rânduri de alegeri prezidenţiale, toate fiind caracterizate printr-un număr mare de candidaţi în care, cu excepţia alegerilor din anul 1990, Preşedintele României a fost desemnat în turul al II-lea al alegerilor.

Data alegerilor	Candidaţi în turul I (procente obţinute)	Candidaţi în turul II (procente obţinute)
10.11.2019 (Primul tur) 24.11.2019 (Turul II)	**Klaus-Werner IOHANNIS (PNL) - 37,82%** **Viorica-Vasilica DĂNCILĂ (PSD) - 22,26%** Dan Ilie BARNA (USR-PLUS) - 15,02% Mircea DIACONU (Alianţa Un Om) - 8,85% Theodor PALEOLOGU (PMP) - 5,72% Hunor KELEMEN (UDMR) - 3,87% Ramona-Ioana BRUYNSEELS (PPUSL) - 2,65% Alexandru CUMPĂNAŞU (Independent) - 1,53% Viorel CATARAMĂ (DL) - 0,53% Bogdan Dragoş Aureliu STANOEVICI (Independent) - 0,43% Cătălin Sorin IVAN (PADN)- 0,36% Ninel PEIA (PNR)- 0,34% Sebastian Constantin POPESCU (PNR)- 0.33% John Ion BANU (PNR)- 0,30%	**Klaus-Werner IOHANNIS (PNL) – 66,09%** Viorica-Vasilica DĂNCILĂ (PSD) – 33,91%
2.11.2014 (Primul tur) 16.11.2014 (Turul II)	**Victor-Viorel PONTA (PSD+UNPR+PC) – 40,44%** **Klaus-Werner IOHANNIS (ACL PNL-PDL) – 30,37%** Monica-Luisa MACOVEI (Independent) – 4,44% Hunor KELEMEN (UDMR) – 3,47% Elena-Gabriela UDREA (PMP) – 5,20% Călin-Constantin-Anton POPESCU TĂRICEANU (Independent) – 5,36% William Gabriel BRÂNZĂ (PER) – 0,45% Constantin ROTARU (PAS) – 0,30% Corneliu VADIM TUDOR (PRM) – 3,68% Cristian-Dan DIACONESCU (PPDD) – 4,03% Gheorghe FUNAR (Independent) – 0,47% Zsolt SZILAGZI (PPMT) – 0,56% Mirel-Mircea AMARIŢEI (PRODEMO) – 0,08% Teodor-Viorel MELEŞCANU (Independent) – 1,09%	**Klaus-Werner IOHANNIS (ACL PNL-PDL) – 54,43%** Victor-Viorel PONTA (PSD+UNPR+PC) – 45,56%
22.11.2009 (Primul tur) 6.12.2009 (Turul II)	**Traian BĂSESCU (PDL) – 32,44%** **Mircea GEOANĂ (PSD + PC) - 31,15%** Crin ANTONESCU (PNL) - 20,02% Corneliu VADIM TUDOR (PRM) - 5,56% Hunor KELEMEN (UDMR) - 3,83% Sorin OPRESCU (Independent) - 3,18% George BECALI (PNG – CD) - 1,91% Remus CERNEA (PV) - 0,62% Constantin ROTARU (PAS) - 0,44% Gheorghe-Eduard MANOLE (Independent) - 0,35%	**Traian BĂSESCU (PDL) – 50,33%** Mircea GEOANĂ (PSD + PC) - 49,66%

	Ovidiu Cristian IANE (PER) - 0,23% Constantin Ninel POTÂRCĂ (Independent) - 0,21%	
28.11.2004 (Primul tur) 12.12.2004 (Turul II)	**Adrian NĂSTASE (PSD + PUR) - 40.93%** **Traian BĂSESCU (DA PNL-PD) - 33.91%** Corneliu VADIM TUDOR (PRM) - 12.56% Marko BELA (UDMR) - 5.10% Gheorghe CIUHANDU (PNŢCD) - 1.89% George BECALI (PNG) - 1.76% Petre ROMAN (FDR) - 1.34% Gheorghe DINU (Independent) - 1.08% Marian Petre MILUT (AP) - 0.41% Ovidiu TUDORICI (URR) - 0.36% Aurel RĂDULESCU (APCD) - 0.33% Alexandru Raj TUNARU (PTD) - 0.26%	**Traian BĂSESCU (DA PNL-PD) - 51.22%** Adrian NĂSTASE (PSD + PUR) - 48.77%
26.11.2000 (Primul tur) 10.12.2000 (Turul II)	**Ion ILIESCU (PDSR-PUR-PSDR) - 36.35%** **Corneliu VADIM TUDOR (PRM) - 28.34%** Theodor Dumitru STOLOJAN (PNL) - 11.78% Mugur ISĂRESCU (Independent) - 9.53% Gyorgy FRUNDA (UDMR) - 6.21% Petre ROMAN (PD) - 2.98% Teodor Viorel MELESCANU (APR) - 1.91% Gheorghe Eduard MANOLE (Independent) - 1.19% Graziela Elena BÎRLĂ (Independent) - 0.54% Paul-Philippe HOHENZOLLERN (PRN) - 0.49% Ion SASU (PSM) - 0.34% Niculae CERVENI (PLDR) - 0.28%	**Ion ILIESCU (PDSR-PUR-PSDR) - 66.82%** Corneliu VADIM TUDOR (PRM) - 33.17%
3.11.1996 (Primul tur) 17.11.1996 (Turul II)	**Ion ILIESCU (PDSR) - 32.25%** **Emil CONSTANTINESCU (CDR) - 28.21%** Petre ROMAN (USD) - 20.53%% Gyorgy FRUNDA (UDMR) - 6.01% Corneliu VADIM TUDOR (PRM) - 4.72% Gheorghe FUNAR (PUNR) - 3.22% Tudor MOHORA (PS) - 1.26% Nicolae MANOLESCU (ANL.) - 0.71% Adrian PĂUNESCU (PSM) - 0.68% Ioan POP de POPA (UNC) - 0.47% Gheorghe MUNTEAN (PPR) - 0.42% Radu CÂMPEANU (ANLEcologistă) - 0.34% Nuţu ANGHELINA (Independent) - 0.34% Constantin MUDAVA (Independent) - 0.31% Constantin NICULESCU (PNA) - 0.23% Nicolae MILITARU (Independent) - 0.22%	**Emil CONSTANTINESCU (CDR) - 54.40%** Ion ILIESCU (PDSR) - 45.59%
27.09.1992 (Primul tur) 11.10.1992 (Turul II)	**Ion ILIESCU (FDSN) - 47.34%** **Emil CONSTANTINESCU (CDR) - 31.24%** Gheorghe FUNAR (PUNR) - 10.87% Caius Traian DRAGOMIR (FSN) - 4.74% Ioan MÂNZATU (PR) - 3.04% Mircea DRUC (Independent) - 2.74%	**Ion ILIESCU (FDSN) - 61.43%** Emil CONSTANTINESCU (CDR) - 38.56%
20.05.1990 (Primul tur)	**Ion ILIESCU (FSN) – 85.07%** Radu CÂMPEANU (PNL) – 10.64% Ion RAŢIU (PNŢCD) – 4.29%	-

BCU IAŞI UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 4-a. Funcţiile şi atribuţiile şefului de stat

§1. Funcţiile şefului de stat

1.1. Funcţia de reprezentare

Funcţiile şefilor de stat. Peste tot în lume, şeful de stat are o funcţie de reprezentare a ţării sale în raporturile internaţionale. Chiar dacă atribuţiile şefilor de stat în materializarea acestei funcţii diferă de la o ţară la alta, funcţia de reprezentare este una ce îi aparţine şefului de stat. Un exemplu elocvent de materializare a acestei funcţii a şefilor de stat în lume este cel al acreditării reprezentanţilor diplomatici. Aceştia sunt acreditaţi pe lângă şeful de stat, fiind văzuţi ca purtători ai mesajelor şefilor de stat în ţara în care sunt acreditaţi. De asemenea, tot ca urmare a funcţiei de reprezentare, şeful de stat participă la reuniunile internaţionale sau semnează anumite tratate încheiate la nivel statal, în numele ţării sale.

Funcţia de reprezentare a şefilor de state este materializată şi prin atribuţia acestora de a conferi anumite titluri de onoare şi decoraţii în numele ţării sale. Conferirea unor asemenea însemne onorifice ale statului semnifică importanţa pe care o are şeful statului în sistemul autorităţilor naţionale şi în cadrul relaţiilor internaţionale ale statelor.

1.2. Funcţia de garant al independenţei naţionale şi al integrităţii teritoriale a ţării

Această funcţie derivă din rolul istoric pe care l-au avut şefii de stat dintotdeauna. Atribuţiile de apărare, de comandanţi ai forţelor armate şi de garanţi ai independenţei statului pe care au avut-o şefii de stat de-a lungul timpului sunt materializate şi astăzi în prerogativele constituţionale pe care aceştia le au. Spre exemplu, în Franţa, şeful statului este garantul independenţei naţionale, al integrităţii teritoriului, al respectării acordurilor şi tratatelor. În Statele Unite ale Americii, unde Preşedintele este şi şeful statului, şi şeful Guvernului, acesta exercită întreaga putere executivă, îndeplinind un rol major în garantarea independenţei naţionale şi a integrităţii teritoriale a ţării. În alte state, precum Anglia, Suedia, Japonia sau Spania şeful de stat are un rol simbolic în garantarea independenţei naţionale şi a integrităţii teritoriale. Atribuţiile efective de realizare a acestei funcţii revin Guvernului şi Parlamentului, în mod deosebit. De aceea, se mai spune că în Anglia, spre exemplu, „Regele/Regina domneşte, dar nu guvernează".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§2. Atribuţiile şefului de stat

Atribuţiile şefilor de stat materializează funcţiile acestora.

Atribuţiile şefului de stat sunt cele prin care se materializează funcţiile pe care acesta le are de îndeplinit într-un stat. Aceste atribuţii diferă de la un stat la altul în funcţie de modul de desemnare a şefului de stat şi de rolul pe care acesta îl are în cadrul autorităţilor statului. Cu cât rolul şefului de stat este mai important în cadrul autorităţilor statului, cu atât şi numărul şi importanţa atribuţiilor acestuia sunt mai mari.

Astfel, din punct de vedere al modului de desemnare, o analiză comparativă a sistemelor constituţionale a statelor ne arată că, de regulă, în ţările unde şeful de stat este ales de către popor, atribuţiile acestuia sunt sporite (ex. cazul Statelor Unite ale Americii, Franţei, Federaţiei Ruse, Chinei etc.). Din contră, acolo unde şeful de stat este ales de către Parlament, rolul şi atribuţiile acestuia sunt diminuate (ex. cazul Germaniei, Italiei, Greciei, Ungariei etc.). Din punct de vedere al rolului şefului de stat în cadrul autorităţilor statului, acesta diferă în funcţie de regimul politic al statului (democratic, aristocratic sau monarhic).

Această clasificare nu este una strictă. Ea arată doar anumite tendinţe care s-au perpetuat de-a lungul istoriei. Spunem acest lucru deoarece pot fi state cu un regim democratic în care şeful de stat este ales direct şi are atribuţii sporite, dar şi state unde şeful ţării este desemnat ereditar şi unde atribuţiile acestuia sunt, poate, chiar mai mari decât în ţările unde şeful de stat este ales direct (ex. unele state arabe din Orientul Mijlociu).

O analiză sintetică a atribuţiilor şefilor de stat în lume ne arată că aceştia au, de regulă, următoarele atribuţii: a) atribuţii în materie de apărare a ţării (ex. declară război, încheie pace, sunt comandanţi ai forţelor armate, proclamă starea de asediu sau de urgenţă, acordă grade militare etc.); b) atribuţii în materie de politică externă (ex. încheie tratate, acreditează reprezentanţi diplomatici sau înfiinţează misiuni diplomatice); c) atribuţii privind organizarea şi funcţionarea statului (ex. numesc în diverse funcţii publice, promulgă legi, prezidează şedinţele anumitor autorităţi statale, acordă graţieri individuale sau conferă decoraţii şi titluri de onoare).

§3. Funcţiile Preşedintelui României

3.1. Reprezentarea statului

Preşedintele reprezintă intern şi extern statul.

Preşedintele reprezintă statul român atât în plan intern, cât şi în plan extern. Această funcţie derivă din locul pe care îl ocupă Preşedintele în rândul autorităţilor statului şi din modalitatea de alegere a şefului de stat. Preşedintele personifică autoritatea statală şi întreaga naţiune de la care derivă puterea, lucru firesc având în vedere că şeful statului este ales de către popor prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În virtutea calităţii de reprezentat al statului în relaţiile interne şi externe ale ţării, Preşedintele are o serie de atribuţii: a) în plan intern – de a conferi titluri de onoare şi decoraţii, de a acorda cele mai înalte grade militare, de a numi în cele mai înalte funcţii publice sau de a prezida anumite organisme, precum Consiliul Suprem de Apărare a Ţării sau Consiliul Superior al Magistraturii; b) în plan extern – de a încheia, în numele României, tratate internaţionale negociate de Guvern, de a acredita şi rechema reprezentanţii diplomatici ai României în străinătate, de a aproba înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice în străinătate, de a acredita reprezentanţii diplomatici ai altor state în România sau de a reprezenta statul în raporturile internaţionale la diverse întruniri şi de a lua decizii în numele României în cadrul organismelor internaţionale la care România este parte.

În practica constituţională a ultimilor ani, una dintre problemele ridicate a fost cine reprezintă statul român la reuniunile Consiliului European. Curtea Constituţională, cu ocazia soluţionării unui conflict juridic de natură constituţională dintre Preşedintele României şi prim-ministrul Guvernului României a stabilit că „...la Consiliul European reprezentarea este la nivel de stat, iar la Consiliu la nivel guvernamental. Astfel, reprezentarea statului potrivit actualei Constituţii revine Preşedintelui României, aşa cum reiese din interpretarea art. 80 alin. (1)..." (Decizia Curţii Constituţionale nr. 683/2012).

Tot în virtutea calităţii de reprezentant al statului, Codul de procedură civilă prevede învestirea hotărârilor judecătoreşti cu formula executorie „Noi, Preşedintele României". Acest lucru a provocat în practică unele contestaţii ale textului de lege la Curtea Constituţională pe motiv că ar fi încălcat **principiul independenţei justiţiei** şi **principiul separaţiei puterilor în stat.** Analizând acest text, Curtea Constituţională a stabilit că „Formula executorie prevăzută de art. 269 alin. (1) C.proc.civ. din 1865 [actualmente art. 665 alin. (7) C.proc.civ.] este un ordin dat în numele Preşedintelui României organelor de executare, agenţilor administrativi şi procurorilor ca, după caz, să procedeze la executarea hotărârii sau să sprijine această executare. Aşa fiind, rezultă că, în baza art. 269 C.proc.civ. din 1865, Preşedintele României, ca şef al puterii executive, dă structurilor acesteia un ordin care are semnificaţia colaborării puterilor statului la aplicarea Constituţiei şi a legilor, ceea ce nu înfrânge principiul constituţional al separaţiei puterilor în stat" (Deciziile Curţii Constituţionale nr. 162/1999 şi nr. 163/1999).

3.2. Garantarea independenţei naţionale, a unităţii şi a integrităţii teritoriale a ţării

Preşedintele garantează valorile statului.

Preşedintele este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Această atribuţie derivă din calitatea Preşedintelui României de şef al executivului alături de prim-ministru. De aici, rezultă şi responsabilitatea mare pe care o are şeful de stat în **ocrotirea valorilor fundamentale ale statului:** independenţa, unitatea şi integritatea ţării. Această trăsătură fundamentează şi unele atribuţii ale Preşedintelui în domeniul

apărării, al politicii externe ori în ceea ce priveşte luarea unor măsuri excepţionale. În considerarea exercitării acestor atribuţii, Preşedintele este comandantul forţelor armate ale ţării, poate declara mobilizarea generală sau parţială a forţelor armate, poate institui starea de asediu sau starea de urgenţă, poate lua măsuri de respingere a agresiunilor armate asupra României.

De asemenea, ori de câte ori consideră necesar, Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea prim-ministrului, în alte situaţii sau poate să se consulte cu Guvernul cu privire la problemele urgente şi de importanţă deosebită.

Referitor la această ultimă atribuţie, Curtea a reţinut în jurisprudenţa sa că „participarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului constituie, între altele, un mod de consultare a Guvernului, ca şi un mijloc de veghere la buna funcţionare a acestei autorităţi publice, prerogative ale şefului statului prevăzute de art. 80 alin. (2) şi art. 86 din Constituţie. În exercitarea acestor prerogative, Preşedintele are libertatea să participe la orice şedinţă a Guvernului. Analiza cuprinsului art. 87 alin. (1) din Constituţie nu relevă vreo interdicţie în privinţa participării Preşedintelui României la şedinţele Guvernului, ci opţiunea acestuia de a participa, fie la şedinţele în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării sau asigurarea ordinii publice, fie în alte situaţii, la cererea prim-ministrului. Caracteristica acestei atribuţii prezidenţiale o constituie faptul că exercitarea ei nu modifică raporturile de drept constituţional între Preşedintele României şi Guvern. Preşedintele nu se substituie Guvernului, nu poate împiedica Guvernul să adopte actele juridice pe care acesta doreşte să le adopte şi nici nu-l poate obliga să ia măsuri contrare voinţei acestuia" (Avizul Curţii Constituţionale nr. 1/2007). O analiză atentă a art. 86 şi art. 87 din Constituţie face să observăm că interlocutorul Preşedintelui în cadrul consultării pentru îndeplinirea funcţiei de a garanta independenţa naţională, unitatea şi integritatea teritorială a ţării este Guvernul şi nu prim-ministrul.

3.3. Medierea între puterile statului şi între stat şi societate pentru a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice

Preşedintele este mediator între puterile statului.

Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. Această caracterizare are un conţinut complex în semnificaţii juridice şi politice, Constituţia adăugând că, în acest scop, **Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate.** Pentru vegherea la respectarea legii şi pentru medierea între puterile statului, Constituţia prevede şi pârghiile necesare de care Preşedintele se poate folosi. Astfel, în cazul apariţiei unor probleme urgente de importanţă deosebită pentru ţară, Preşedintele poate consulta Guvernul, poate adresa mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, poate lua parte la şedinţele Guvernului în cazul în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării sau asigurarea ordinii publice, poate cere

poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la problemele de interes naţional, poate cere Curţii Constituţionale să se pronunţe cu privire la constituţionalitatea unor legi aflate în stadiu de promulgare.

În ceea ce priveşte medierea între puterile statului, precum şi între stat şi societate, această funcţie trebuie privită ca o activitate permanentă a Preşedintelui. Preşedintele trebuie să menţină totdeauna un echilibru al puterilor statului şi un dialog permanent cu societatea. El nu trebuie să aştepte ivirea unui conflict pentru medierea lui, ci mai degrabă, trebuie să prevină asemenea situaţii. În caz de neimplicare sau de neîndeplinire a acestor funcţii Preşedintele poate răspunde juridic sau politic pentru faptele sale. Modalităţile de răspundere sunt şi ele reglementate constituţional prin posibilitatea suspendării din funcţie a şefului de stat sau punerea sub acuzarea de înaltă trădare. Aşadar, exercitarea funcţiilor statului şi îndeplinirea rolului de şef al statului implică nu doar prerogative, ci şi răspunderi pe măsura importanţei funcţiei.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a stabilit că „Prerogativele constituţionale ca şi legitimitatea democratică pe care i-o conferă alegerea lui de către electoratul întregii ţări îi impun Preşedintelui României să aibă un rol activ, prezenţa lui în viaţa politică neputând fi rezumată la un exerciţiu simbolic şi protocolar. Funcţiile de garanţie şi de veghe consacrate în art. 80 alin. (1) din Constituţie implică prin definiţie observarea atentă a existenţei şi funcţionării statului, supravegherea vigilentă a modului în care acţionează actorii vieţii publice – autorităţile publice, organizaţiile legitimate de Constituţie, societatea civilă – şi a respectării principiilor şi normelor stabilite prin Constituţie, apărarea valorilor consacrate în Legea fundamentală. Nici veghea şi nici funcţia de garanţie nu se realizează pasiv, prin contemplare, ci prin activitate vie, concretă" (Avizul Curţii Constituţionale nr. 1/2007).

Vegherea la respectarea Constituţiei.

Vegherea la respectarea Constituţiei nu înseamnă că Preşedintele României este şi garantul supremaţiei Constituţiei, deoarece, potrivit art. 142 alin. (1) din Constituţie, „Curtea Constituţională este garantul supremaţiei Constituţiei". La respectarea Constituţiei nu veghează doar Preşedintele, ci toate autorităţile statului, potrivit competenţelor lor. Spunem acest lucru având în vedere art. 1 alin. (5) din Constituţie, care prevede că „În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie". Controlul aplicării şi respectării Constituţiei de către toate instituţiile statului este un control general, în sensul că el cuprinde toate formele activităţii statale, şi este efectiv, adică se concretizează prin toate formele şi căile de control statornicite într-un stat.

Nici în ceea ce priveşte **buna funcţionare a autorităţilor publice**, Preşedintele României nu este singurul garant. Există forme de control reciproc între instituţiile statului pentru deblocarea unor situaţii conflictuale care ar putea apărea în modul de organizare şi funcţionare a acestor instituţii. Astfel, în cazul în care Guvernul nu funcţionează în condiţii bune, Parlamentul poate să îl sancţioneze apelând la formele de control parlamentar de care dispune: întrebări, interpelări, moţiuni, comisii de anchetă. În cazul în care Parlamentul intră în conflict juridic cu Preşedintele sau cu

alte autorităţi publice, ori adoptă legi contrare Constituţiei, Curtea Constituţională este îndreptăţită, conform art. 146 să intervină. În cazul în care orice instituţie a statului nu respectă prevederile legale, autoritatea judecătorească poate interveni pentru remedierea situaţiei.

Vegherea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice este realizată prin intermediul celorlalte prerogative constituţionale de care Preşedintele dispune: a) dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale cu obiecţii de neconstituţionalitate asupra unor legi adoptate de Parlament [art. 146 lit. a)]; b) dreptul de a cere reexaminarea unor legi înainte de promulgare [art. 77 alin. (2)]; c) dreptul de a se consulta cu Guvernul (art. 86) şi de a participa la şedinţele Guvernului (art. 87); d) dreptul de a adresa mesaje Parlamentului (art. 88); e) dreptul de a numi şi revoca membrii Guvernului (art. 85); f) dreptul de a desemna un candidat pentru funcţia de prim-ministru (art. 103); g) dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte săvârşite în exerciţiul funcţiei [art. 109 alin. (2)]; h) dreptul de a cere Curţii Constituţionale soluţionarea unor conflicte juridice de natură constituţională apărute între autorităţile publice [art. 146 lit. e)]; i) dreptul de a iniţia, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituţiei [art. 150 alin. (1)]; j) dreptul de a numi în funcţii publice [art. 94 lit. c)]; k) dreptul de a dizolva Parlamentul (art. 89); l) dreptul de a organiza un referendum consultativ cu privire la probleme de interes general (art. 90); m) dreptul de a acredita şi rechema reprezentanţii diplomatici ai României şi de a aproba înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art. 91); n) dreptul de a institui starea de asediu sau starea de urgenţă (art. 93); o) dreptul de a declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate (art. 92); p) dreptul de a cere convocarea în sesiune extraordinară a Parlamentului [art. 66 alin. (2)]; r) dreptul de a numi un prim-ministru sau un ministru interimar (art. 107); s) dreptul de a acredita reprezentanţii diplomatici ai altor state [art. 91 alin. (3)].

3.4. Garantarea îndeplinirii obligaţiilor asumate de România faţă de Uniunea Europeană

Obligaţiile asumate de stat faţă de UE.

Aderarea României la Uniunea Europeană a necesitat asumarea unor obligaţii faţă de organismele instituţionale europene. Aceste obligaţii necesită asumarea de către România a unor garanţii instituţionale de aducere la îndeplinire a tuturor obligaţiilor care derivă din actul aderării şi din principiile care organizează funcţionarea Uniunii Europene. Trimiterea din alin. (4) al art. 148 la obligaţiile rezultate din actul aderării şi din prevederile alin. (2) nu trebuie interpretată în sens restrictiv. Ea nu se referă doar la dispoziţiile exprese ale legii de aderare şi la prioritatea reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu, ci trebuie avut în vedere aici sensul cel mai larg posibil al obligaţiilor inerente calităţii de membru al UE. Pe măsură ce integrarea europeană s-a accentuat şi aprofundat şi în paralel cu procesul extinderii geografice realizat în timp, statele care au aderat la UE, în momente tot mai îndepărtate de cel al constituirii sale iniţiale, au trebuit să facă faţă nu doar unei ordini juridice şi unei structuri instituţionale tot mai

bogate şi diverse, dar şi să îşi asume obligaţii tot mai numeroase şi consistente, astfel încât a devenit stringentă problema asigurării unor garanţii juridice eficiente pentru asumarea şi realizarea efectivă a tuturor acestor efecte ale aderării la UE.

Condiţiile stricte de aderare la Uniunea Europeană au determinat constituantul român ca la revizuirea Constituţiei din 2003 să înscrie în textul legii fundamentale şi garanţii instituţionale de realizare a obligaţiilor care decurg din statutul României de membru al UE. Aceste obligaţii se referă la aplicarea regulilor comunitare de către România, la aplicarea prioritară a prevederilor comunitare faţă de dreptul intern şi la participarea efectivă a României la construcţia instituţională europeană.

Garanţii instituţionali ai obligaţiilor rezultate din actul aderării sunt reprezentanţii celor trei puteri în stat: Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi autoritatea judecătorească. Preşedintele României, ca reprezentant al statului este unul dintre aceşti garanţi deoarece aderarea la UE nu însemnă doar transpunerea unor dispoziţii legislative europene în dreptul intern, ci presupune aplicarea concretă în plan naţional a normelor respective şi dobândirea unei „culturi europene" a instituţiilor statale româneşti. Preşedintele, prin atribuţiile pe care le are, poate garanta aducerea la îndeplinire a acestor obligaţii, alături de Guvern, Parlament şi autoritatea judecătorească.

Textul constituţional nu instituie o anumită prioritate a instituţiilor statale româneşti în privinţa garantării aducerii la îndeplinire a obligaţiilor asumate din actul aderării la UE. Enumerarea instituţiilor în ordinea: „Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi autoritatea judecătorească" are în vedere reprezentativitatea de care se bucură aceste instituţii şi atribuţiile statale ce revin fiecăreia din aceste autorităţi. Parlamentul este cel care are obligaţia de a adopta legi şi de a transpune în legislaţia naţională reglementările şi regulile comunitare, Preşedintele României şi Guvernul au obligaţia de a aplica aceste norme, iar autoritatea judecătorească de a veghea la aplicarea corectă a normelor şi de a impune sancţiuni în caz de nerespectare a lor.

Cele patru autorităţi statale garantează nu doar aducerea la îndeplinire de către România a obligaţiilor rezultate din Tratatul de aderare la UE, ci şi celelalte obligaţii ce rezultă din principiile de funcţionare a UE: aplicarea directă a regulilor comunitare, aplicarea prioritară a lor, obligativitatea regulilor comunitare şi participarea la instituţiile comunitare.

§4. Atribuţiile Preşedintelui României

4.1. Atribuţii în raporturile cu Parlamentul

În cadrul raporturilor pe care Preşedintele României le are cu Parlamentul se identifică trei mari categorii de atribuţii:

a) atribuţii privind legiferarea. În această categorie se înscriu: promulgarea legilor de către Preşedinte [art. 77 alin. (1) din Constituţie] şi cererea de reexaminare o singură dată a unei legi înainte de promulgarea acesteia [art. 77 alin. (2) din Constituţie];

b) atribuţii privind activitatea Camerelor Parlamentului. Aici, avem în vedere convocarea Parlamentului în prima sesiune de după alegere [art. 63 alin. (3) din Constituţie] şi atribuţia de a cere preşedinţilor Camerelor convocarea acestora în sesiune extraordinară [art. 66 alin. (2) din Constituţie];

c) atribuţii privind apărarea ţării şi asigurarea ordinii publice. Avem în vedere, în mod special, declararea mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului [art. 92 alin. (2) din Constituţie]; luarea măsurilor pentru respingerea unei agresiuni armate împotriva ţării, cu încunoştinţarea Parlamentului despre aceste măsuri [art. 92 alin. (3) din Constituţie]; instituirea stării de asediu sau de urgenţă, cu încuviinţarea Parlamentului [art. 93 alin. (1) din Constituţie] şi propunerea directorilor serviciilor de informaţii în vederea numirii lor de către Parlament [art. 65 alin. (2) lit. h)].

Art. 93 din Constituţie prevede că „Preşedintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă în întreaga ţară ori în unele unităţi administrativ-teritoriale şi solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia". Acest text al art. 93 vizează situaţii de excepţie ce pot apărea în plan intern. În aceste situaţii, şeful statului are posibilitatea de a institui starea de asediu sau de urgenţă, după caz, fie pe întreg teritoriul ţării, fie doar numai într-o unitate administrativ-teritorială, în funcţie de gravitatea situaţiei. De această dată, situaţia care impune luarea unor astfel de măsuri fiind de extremă urgenţă, Preşedintele României poate lua măsura fără încuviinţarea prealabilă a Parlamentului. Preşedintele are însă obligativitatea ca în termen de 5 zile de la luarea măsurii să ceară încuviinţarea Parlamentului. În cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, el are obligativitatea întrunirii în sesiune extraordinară în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă.

Ca o consecinţă a gravităţii situaţiilor prevăzute de legiuitorul constituant, în cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, el trebuie să funcţioneze în sesiune extraordinară pe toată durata declarării stării de asediu sau a stării de urgenţă. Este o măsură care constituie o garanţie împotriva oricăror excese sau abuzuri care s-ar face din partea executivului şi, totodată, o continuitate în plan legislativ a Parlamentului ca un organ de legiferare a ţării. Este posibil ca în astfel de momente să fie nevoie de luarea unor măsuri excepţionale de restrângere a exerciţiului unor drepturi sau libertăţi ale cetăţenilor, iar acest lucru nu se poate face decât prin lege, conform art. 53 din Constituţie. Totodată, trebuie ţinut cont de faptul că aceste restrângeri nu pot funcţiona decât pe parcursul perioadei în care se menţin cauzele care au dus la instituirea restricţiilor, şi trebuie să fie proporţionale cu situaţiile ce au cauzat instituirea restricţiilor. În toate aceste cazuri, Parlamentul trebuie să se constituie în garantul apărării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti şi să-şi exercite atribuţiile în folosul celor pe care îi reprezintă.

Măsurile privind instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă se pot lua nu doar la nivelul întregii ţări, ci şi la nivelul unei unităţi administrativ-teritoriale: comună, oraş (municipiu), judeţ. Este foarte probabil ca măsurile excepţionale să privească doar o parte a teritoriului şi atunci nu s-ar justifica adoptarea unor măsuri

restrictive la nivelul întregii ţări. Instituirea acestor măsuri excepţionale dă expresie rolului pe care îl are Preşedintele statului de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării, precum şi cel de veghere la buna funcţionare a autorităţilor în favoarea cetăţenilor. Şeful statului este una dintre autorităţile care trebuie să vegheze în mod permanent la buna funcţionare a societăţii şi să se implice în mod activ pentru a proteja cetăţenii şi bunurile lor în situaţii excepţionale.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a stabilit că natura juridică a decretului Preşedintelui României de instituire a stării de urgenţă este aceea a unui act administrativ normativ subsecvent legii, prin care se stabilesc în concret măsurile de primă urgenţă care urmează a fi luate, precum şi drepturile şi libertăţile fundamentale al căror exerciţiu urmează a fi restrâns (Decizia Curţii constituţionale nr. 152/2020).

4.2. Atribuţii în raporturile cu Autoritatea judecătorească

Având în vedere că în cadrul Autorităţii judecătoreşti sunt trei categorii de instituţii, vom analiza raporturile Preşedintelui României cu această Autoritate, din perspectiva celor trei categorii de instituţii. Astfel, vom avea în vedere, atribuţiile Preşedintelui României în raporturile cu: instanţele judecătoreşti, cu Ministerul Public şi cu Consiliul Superior al Magistraturii.

a) raporturile cu instanţele judecătoreşti se concretizează în două mari atribuţii pe care Preşedintele României le are: numirea judecătorilor inamovibili şi acordarea graţierii individuale.

Numirea judecătorilor inamovibili se face în temeiul Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor şi al Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii. Preşedintele, la propunerea CSM, numeşte şi revocă judecătorii, cu excepţia celor stagiari. Prin efectul numirii, judecătorii devin inamovibili.

Tot în temeiul aceloraşi legi, Preşedintele României, la propunerea CSM, numeşte şi revocă în/din funcţiile de conducere ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Tot în privinţa justiţiei, conform Legii nr. 58/2006 pentru ratificarea Acordului privind cooperarea dintre România şi Eurojust, Preşedintele României, la propunerea ministrului justiţiei, numeşte pe o perioadă de 3 ani şi revocă magistratul de legătură şi pe asistentul acestuia la Eurojust. Decretele Preşedintelui nu se contrasemnează.

Graţierea individuală.

Acordarea graţierii individuale este un apanaj tradiţional al şefului statului, care nu are obligaţia să-şi motiveze măsura luată, astfel că orice explicaţie ar da, inclusiv aceea că nu a fost convins de justeţea pedepselor aplicate, nu-i poate fi reproşată (Avizul Curţii Constituţionale nr. 1/2007). Graţierea individuală, aşa cum este ea reglementată în dreptul nostru, este un **act intuitu personae** atât cu privire la emitent, fiind vorba de o manifestare unilaterală de voinţă a unei autorităţi publice, cât şi cu privire la beneficiar, identitatea şi situaţia personală a acestuia fiind un element hotărâtor în emiterea decretului de graţiere individuală.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a făcut diferenţa între graţierea individuală şi cea colectivă, stabilind că: „Graţierea este o măsură de clemenţă care constă în iertarea unui condamnat de executarea în tot sau în parte a pedepsei ori în comutarea pedepsei într-una mai uşoară. Din punct de vedere al persoanelor cărora li se aplică, graţierea este individuală, caz în care se acordă de Preşedintele României, conform art. 94 lit. d) din Constituţie, şi colectivă, caz în care se acordă prin lege organică, de către Parlament, conform prevederilor constituţionale ale art. 72 alin. (3) lit. g). Pe lângă deosebirea de emitent, o altă diferenţă esenţială între cele două forme ale graţierii este raţiunea pentru care acestea sunt acordate. Dacă în cazul graţierii individuale Preşedintele României are în vedere, cel mai adesea, raţiuni umanitare, izvorâte din circumstanţe deosebite în care se găseşte condamnatul sau în care a săvârşit fapta, în cazul graţierii colective preponderente sunt raţiunile de realizare a unei politici penale şi sociale faţă de o anumită categorie de condamnaţi, pentru infracţiuni ce nu prezintă un pericol social ridicat şi care au dat dovezi temeinice de îndreptare, oferindu-li-se acestora posibilitatea de a beneficia de clemenţa legiuitorului. Pe lângă aceste considerente sociale, graţierea colectivă are în vedere adesea şi reducerea numărului de persoane condamnate care vor rămâne în continuare în penitenciare, precum şi diminuarea supraaglomerării unităţilor din sistemul penitenciar. Aşa fiind, graţierea colectivă creează, printr-un act normativ cu aplicabilitate generală, premisa îndreptării comportamentului social al unei întregi categorii de condamnaţi. Legea de graţiere este impersonală, spre deosebire de decretul Preşedintelui României, care se aplică uneia sau mai multor persoane individualizate. Sfera de aplicare a legii de graţiere se face prin stabilirea unor criterii obiective, care se pot referi la natura infracţiunilor săvârşite, durata pedepselor, existenţa stării de recidivă sau la situaţia personală a condamnaţilor, spre exemplu, la conduita şi vârsta acestora sau la starea lor de sănătate. Cu toate că stabilirea acestor criterii este atributul exclusiv al legiuitorului, actul normativ de graţiere trebuie să respecte prevederile constituţionale şi principiile de drept general valabile" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 89/2003).

b) raporturile cu Ministerul Public au în vedere numirea procurorilor în temeiul Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor şi al Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii. Preşedintele, la propunerea CSM, numeşte şi revocă procurorii, cu excepţia celor stagiari. Prin efectul numirii, numai judecătorii devin inamovibili, „procurorii nu sunt inamovibili, fiindcă inamovibilitatea nu decurge din actul de numire, ci din norma constituţională. Or, legiuitorul constituant a stabilit prin art. 125 din Legea fundamentală că sunt inamovibili numai judecătorii, iar nu şi procurorii" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 130/1998).

Tot în temeiul aceloraşi legi, Preşedintele României, la propunerea ministrului justiţiei şi cu avizul CSM, numeşte şi revocă în/din funcţiile de conducere ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

c) raporturile cu Consiliul Superior al Magistraturii privesc numirile şi revocările judecătorilor şi procurorilor, cu excepţia celor stagiari, precum şi numirile sau revocările pe/din funcţiile de conducere ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie sau ale

Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. De asemenea, conform art. 133 alin. (6) din Constituţie, Preşedintele României prezidează lucrările Consiliului Superior al Magistraturii la care participă.

4.3. Atribuţii în raporturile cu Guvernul

Având în vedere că Preşedintele României este unul din cei doi şefi ai executivului, alături de prim-ministru, raporturile pe care Preşedintele le stabileşte cu Guvernul ţin cont de această realitate. În consecinţă, atribuţiile Preşedintelui pot fi clasificate în două mari categorii: atribuţii privind organizarea şi funcţionarea Guvernului şi atribuţii privind politica externă a statului.

a) În ceea ce priveşte **atribuţiile privind organizarea şi funcţionarea Guvernului**, avem în vedere: desemnarea de către Preşedinte a unui candidat pentru funcţia de prim-ministru [art. 103 alin. (1) din Constituţie]; numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 103 alin. (3) din Constituţie]; numirea prim-ministrului interimar dintre ceilalţi membri ai Guvernului [art. 107 alin. (3) din Constituţie]; participarea la şedinţele Guvernului şi prezidarea lor în condiţiile art. 87 din Constituţie; consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită (art. 86 din Constituţie) şi solicitarea urmăririi penale a unor membri ai Guvernului şi suspendarea acestora din funcţie, dacă s-a dispus urmărirea lor penală, în condiţiile art. 109 din Constituţie;

b) În privinţa **atribuţiilor privind politica externă a statului**, avem în vedere atribuţia de încheiere a tratatelor în numele României [art. 91 alin. (1) din Constituţie] şi acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României, precum şi aprobarea înfiinţării, desfiinţării şi schimbării rangului misiunilor diplomatice.

4.4. Atribuţii în raporturile cu Curtea Constituţională

În raporturile cu Curtea Constituţională, Preşedintele României are atribuţii în ceea ce priveşte numirea unor membri ai acestei instituţii şi în ceea ce priveşte activitatea ei. Din punct de vedere al modului de numire a judecătorilor la Curtea Constituţională, Preşedintele României numeşte trei dintre judecători, în conformitate cu prevederile art. 142 alin. (3) din Constituţie. Din punct de vedere al activităţii Curţii, Preşedintele României poate sesiza Curtea Constituţională cu obiecţia de neconstituţionalitate a unei legi înainte de promulgare [art. 77 alin. (3) din Constituţie] sau poate sesiza Curtea Constituţională cu soluţionarea unui conflict juridic de natură constituţională între autorităţile publice [art. 146 lit. e) din Constituţie].

4.5. Atribuţii în raporturile cu structuri statale din domeniul apărării şi securităţii ţării

Conform art. 92 din Constituţie, Preşedintele României este comandantul forţelor armate şi îndeplineşte funcţia de **preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării**. În această calitate, el poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului,

mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate, poate lua măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva ţării, aducând neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului aceste măsuri, printr-un mesaj, sau poate institui starea de asediu sau de urgenţă, solicitând Parlamentului încuviinţarea măsurilor adoptate. Tot în calitatea lui de şef al statului şi de comandant al forţelor armate, Preşedintele României acordă gradele de mareşal, general şi amiral [art. 94 lit. b) din Constituţie].

4.6. Alte atribuţii

În această categorie avem în vedere : numirea în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege [art. 94 lit. c) din Constituţie]; iniţierea procedurii de revizuire a Constituţiei, la propunerea Guvernului [art. 150 alin. (1) din Constituţie]; iniţierea unui referendum naţional prin care poporul să îşi poată exprima voinţa cu privire la probleme de interes naţional (art. 90 din Constituţie); aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Administraţiei Prezidenţiale, în condiţiile Legii nr. 47/1994 şi conferirea de decoraţii şi titluri de onoare [art. 94 lit. a) din Constituţie].

Secţiunea a 5-a. Actele şefului de stat

§1. Caracterizare generală

Şefii de stat emit acte politice şi acte juridice.

Fiind parte a puterii executive, dar şi o autoritate de reprezentare a poporului, şeful de stat, în îndeplinirea atribuţiilor sale, emite atât acte cu un caracter juridic, cât şi acte nejuridice (politice). Din categoria actelor având caracter juridic fac parte decretele, iar din categoria actelor politice fac parte mesajele, declaraţiile, scrisorile, comunicatele etc. Dacă actele politice ale şefului de stat, de regulă, nu se publică, actele juridice trebuie publicate pentru a putea fi aduse la cunoştinţă publică.

De asemenea, actele juridice ale şefului de stat pot fi acte ce au un caracter normativ şi acte cu un caracter individual. Majoritatea actelor juridice ale şefului de stat au un caracter individual şi constituie regula, datorită specificului atribuţiilor sale (ex. decrete de numire în funcţii publice, de acordare a unor grade, titluri, decoraţii sau decrete de acordare a graţierilor individuale etc.). Actele ce au un caracter normativ constituie excepţia şi sunt, de regulă, cele care privesc promulgarea legilor sau instituirea unor măsuri excepţionale (ex. instituirea stării de urgenţă sau a stării de asediu).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§2. Actele Preşedintelui României

2.1. Decretul

Trăsăturile decretului. Actele prin care Preşedintele României îşi exercită atribuţiile sale sunt, de regulă, decretele. **Ele pot avea caracter normativ** (decretele prin care Preşedintele declară starea de urgenţă sau starea de asediu ori decretele de organizare a unui referendum consultativ) **sau caracter individual** (decrete de graţiere, decrete de numire în funcţii publice ori de acordare a unor decoraţii sau titluri de onoare etc.). Asupra caracterului decretelor Preşedintelui României există şi opinii conform cărora acestea nu pot avea decât caracter individual (*Antonie Iorgovan*). Toate decretele Preşedintelui trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, nepublicarea atrăgând inexistenţa decretului.

Trăsăturile decretelor, ca acte juridice, sunt următoarele:

a) sunt manifestări unilaterale de voinţă făcute cu scopul de a produce efecte juridice;

b) sunt emise pentru exercitarea atribuţiilor ce-i revin Preşedintelui, potrivit Constituţiei şi legilor;

c) sunt publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I şi intră în vigoare de la momentul publicării lor;

d) unele decrete se contrasemnează de prim-ministru, condiţie obligatorie pentru validitatea acestora. Pentru aceste decrete, prim-ministrul îşi asumă răspunderea politică şi juridică alături de Preşedinte;

e) toate decretele au caracter executoriu, autorităţile statului cărora le sunt destinate având obligaţia punerii lor în executare.

Alături de decrete, Preşedintele României emite şi **alte acte juridice** pentru exercitarea atribuţiilor sale în cadrul Administraţiei Prezidenţiale, având în vedere că textul constituţional al art. 100 nu prevede că Preşedintele emite, în exercitarea atribuţiilor sale, „numai" decrete. Astfel, conform Legii nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României, numirea sau eliberarea din funcţie a consilierilor prezidenţiali se face de către Preşedintele României, iar numirea sau eliberarea din celelalte funcţii ale Administraţiei Prezidenţiale se face potrivit unui regulament. În Regulamentul de organizare şi funcţionare a serviciilor Administraţiei se prevede că Preşedintele emite decizii pentru exercitarea atribuţiilor legate de serviciile din subordinea sa.

Contrasemnarea decretelor. O serie de decrete emise de Preşedinte trebuie contrasemnate de prim-ministru. **Contrasemnarea** dă actului respectiv o motivaţie mai solidă şi antrenează, de regulă, răspunderea juridică a celui care a contrasemnat actul. Acest

lucru reprezintă o reminiscenţă a principiului vechi conform căruia şeful statului nu răspunde pentru activitatea sa (este iresponsabil), aplicabil mai ales statelor cu regimuri autoritare.

Contrasemnarea este însă şi o măsură împotriva depăşirii de către şeful de stat a împuternicirilor conferite de Constituţie şi legi, contrasemnarea fiind o condiţie de validitate a actului. Prevederea constituţională îşi găseşte izvorul în această a doua explicaţie, ţinând cont de tradiţia din dreptul românesc (perioada regalităţii) în care niciun act al şefului de stat nu era exceptat de la a fi contrasemnat, nici măcar decretul de numire a prim-ministrului.

Nu toate decretele Preşedintelui României trebuie contrasemnate de prim-ministru, ci doar anumite decrete emise în exercitarea anumitor atribuţii. Textul constituţional al art. 100 alin. (2) prevede că este nevoie de contrasemnarea decretelor Preşedintelui de către prim-ministru doar în cazul în care:

a) exercită atribuţia de încheiere a tratatelor internaţionale în numele României [art. 91 alin. (1)];

b) acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României în străinătate şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice române în alte ţări [art. 91 alin. (2)];

c) declară mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate [art. 92 alin. (2)];

d) ia măsuri de respingere a agresiunilor armate îndreptate împotriva ţării [art. 92 alin. (3)];

e) instituie starea de asediu sau starea de urgenţă pe întreg teritoriul ţării sau numai în unele unităţi administrativ-teritoriale [art. 93 alin. (1)];

f) conferă decoraţii şi titluri de onoare [art. 94 lit. a)];

g) acordă gradele militare de mareşal, general şi amiral [art. 94 lit. b)];

h) acordă graţieri individuale [art. 94 lit. d)].

În toate celelalte cazuri, decretele emise de Preşedinte nu trebuie contrasemnate de prim-ministru. Lipsa contrasemnării din partea prim-ministrului a decretelor care necesită acest lucru duce la nulitatea actului. Din interpretarea logică a textului constituţional rezultă că regula o reprezintă necontrasemnarea decretelor de către prim-ministru, iar excepţia este reprezentată de contrasemnarea decretelor. Totdeauna, excepţia fiind de strictă interpretare şi aplicare, situaţiile expres enumerate în Constituţie la alin. (2) al art. 100 nu pot fi extinse.

În ceea ce priveşte posibilitatea verificării legalităţii decretelor emise de Preşedintele României, trebuie pornit de la rolul acestuia în sistemul autorităţilor statului. Preşedintele este unul din cei doi şefi ai executivului alături de prim-ministru şi emite decrete, ca acte juridice administrative, pentru exercitarea atribuţiilor care îi revin. Acestor acte juridice li se aplică dispoziţiile art. 126 alin. (6) din Constituţie care prevăd: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe

calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepţia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi a actelor de comandament cu caracter militar. Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale".

Majoritatea decretelor, după cum am observat, sunt contrasemnate de prim-ministru. Aşadar, în ceea ce priveşte posibilitatea atacării decretelor Preşedintelui în **contencios administrativ,** facem distincţia între: a) decrete care nu necesită contrasemnarea prim-ministrului şi b) decrete ce necesită contrasemnătura prim-ministrului. În privinţa decretelor ce nu necesită a fi contrasemnate de către prim-ministru, în măsura în care acestea nu se înscriu în sfera actelor administrative exceptate de la controlul instanţelor de contencios administrativ, ele pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ. În ceea ce priveşte decretele care necesită contrasemnarea prim-ministrului, o parte a doctrinei, dar şi jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie (I.C.C.J., Decizia nr. 1840/2005 şi Decizia nr. 4416/2005) consideră că prin contrasemnarea acestora, prim-ministrul îşi angajează răspunderea politică în faţa Parlamentului, care va putea exercita asupra acestuia controlul parlamentar, fie pe calea unei interpelări, fie pe calea unei moţiuni. Astfel, se susţine că, în privinţa acestei categorii de decrete, se va exercita un control politic parlamentar, ele fiind exceptate de la controlul instanţei de contencios administrativ în temeiul art. 126 din Constituţie şi al art. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

2.2. Mesajul

Mesajul este un act politic. **Mesajul reprezintă un act politic prin care se realizează dialogul între Parlament şi Preşedinte.** Mesajul nu este unica formă de realizare a dialogului între cele două instituţii. Alături de mesaj, Preşedintele României mai poate adresa Parlamentului cereri şi solicitări. Astfel, conform art. 77 alin. (2) din Constituţie, înainte de promulgare, Preşedintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii. Conform art. 90 din Constituţie, Preşedintele poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional, dar numai după consultarea Parlamentului. Această consultare poate fi făcută fie sub forma unei cereri, fie sub forma unui mesaj adresat Parlamentului.

Potrivit art. 91 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil, tratatele internaţionale încheiate în numele României şi negociate de Guvern. De asemenea, în materie de apărare, conform art. 92 din Constituţie, Preşedintele poate declara mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, iar conform art. 93 din Legea fundamentală, Preşedintele poate institui starea de asediu sau starea de urgenţă solicitând Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate.

Tot în privinţa raporturilor cu Parlamentul, Preşedintele, conform art. 66 alin. (2) din Constituţie, poate cere printr-o scrisoare adresată celor doi Preşedinţi ai Camerelor Parlamentului, întrunirea în sesiune extraordinară a celor două Camere ale Parlamentului menţionând perioada pentru care cere sesiune extraordinară şi tema sau motivul solicitării.

Observăm aşadar o multitudine de modalităţi şi instrumente prin care Preşedintele poate dialoga cu Parlamentul. Aceste instrumente, precum mesajul, cererile sau solicitările se deosebesc între ele având fiecare natură juridică diferită.

Textul constituţional al art. 88 reglementează dreptul de care dispune Preşedintele României de a adresa Parlamentului **mesaje** cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. Din această perspectivă, mesajul trebuie văzut ca având un dublu rol: a) mijloc de comunicare între Preşedinte şi Parlament; b) modalitate prin care Preşedintele atrage atenţia naţiunii asupra unor probleme de interes pe care instituţiile statului trebuie să le rezolve sau care îi privesc în mod nemijlocit pe cetăţeni. Cele două atribute ale mesajului reglementat în art. 88 trebuie întrunite cumulativ deoarece mesajul ca mijloc de comunicare între Preşedinte şi Parlament mai este reglementat şi în art. 92 alin. (3) din Constituţie.

Tipuri de mesaje. Deoarece obiectul mesajelor poate fi diferit, aşa cum rezultă din dispoziţiile constituţionale ale art. 88 şi art. 92, iar condiţiile de exercitare a acestei căi de dialog între cele două instituţii sunt reglementate diferit în funcţie de obiectul lor, mesajele Preşedintelui pot fi de două feluri: a) mesaje facultative şi b) mesaje obligatorii.

a) Mesajele facultative sunt cele reglementate în art. 88 şi au ca obiect principalele probleme politice ale ţării. Caracterul facultativ al acestor mesaje este dat de faptul că nu este o obligaţie a Preşedintelui de a adresa mesajul la anumite termene sau în anumite perioade. Constituţia lasă la latitudinea Preşedintelui prezentarea acestor mesaje sau nu Parlamentului;

b) Mesajele obligatorii sunt cele reglementate în art. 92 şi, în cazul lor, Preşedintele are obligaţia de a le prezenta în faţa Parlamentului arătând motivele şi măsurile pe care le-a luat în vederea respingerii agresiunii armate îndreptate împotriva statului român. Aceste mesaje obligatorii pot fi şi dezbătute de către Parlament.

Fiind pusă în situaţia de a stabili **natura juridică a mesajelor Preşedintelui**, Curtea Constituţională s-a pronunţat arătând că: „Din prevederile art. 88 din Constituţie rezultă că mesajul este mijlocul prin care Preşedintele României comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. Dreptului de mesaj al preşedintelui îi corespunde, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituţie, obligaţia Camerelor, întrunite în şedinţă comună, de a primi mesajul (...). De asemenea, întrucât art. 100 din Constituţie prevede că numai decretele preşedintelui se contrasemnează de către prim-ministru, rezultă că mesajul constituie un act politic exclusiv şi unilateral al Preşedintelui României pe care Camerele, întrunite în şedinţă comună, au, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituţie, numai obligaţia de a-l primi. De aceea, organizarea dezbaterii mesajului cu participarea preşedintelui este în contradicţie cu aceste prevederi" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 87/1994).

Prin intermediul adresării mesajelor, Preşedintele are posibilitatea de a atrage atenţia Parlamentului, în special, dar şi altor organisme statale, în general, asupra unor **probleme de importanţă deosebită** pentru naţiune: situaţia economică a ţării, starea sănătăţii populaţiei, menţinerea ordinii şi liniştii publice, iminenţa unor războaie, stadiul implementării de către Guvern a unor reforme etc. Textul lasă la latitudinea Preşedintelui României să decidă ce anume reprezintă „principalele probleme politice ale naţiunii". Din moment ce Preşedintele se adresează Parlamentului, respectivele probleme care fac obiectul mesajului trebuie să aibă legătură cu activitatea Parlamentului: activitate de legiferare sau activitate de control asupra altor instituţii.

Textul constituţional prevede că Preşedintele poate adresa mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. Acest lucru nu înseamnă că dacă problemele politice necesită adoptarea unor măsuri economice, militare, juridice sau de altă natură, Preşedintele nu poate adresa mesaje. Chiar şi în situaţia în care Preşedintele României ar dori să-şi depună demisia din funcţie, acesta poate să se adreseze cu un mesaj Parlamentului căruia, dacă doreşte, poate să-i explice motivele demisiei.

Forma de adresare a mesajelor.

Textul constituţional al art. 88 nu prevede **forma de adresare a mesajului**. Având în vedere acest lucru, rămâne la latitudinea Preşedintelui alegerea modalităţii de prezentare. Trei sunt situaţiile pe care le considerăm potrivite pentru adresarea mesajului, toate fiind posibile în mod egal:

a) prezentarea directă a mesajului în faţa Parlamentului de către însuşi Preşedintele României;

b) citirea mesajului Preşedintelui de către un trimis al acestuia. Preşedintele poate însărcina un consilier cu citirea mesajului în Parlament. Citirea mesajului nu poate fi întreruptă de dezbateri parlamentare pe marginea conţinutului mesajului;

c) trimiterea mesajului de către Preşedinte Parlamentului sub forma unei scrisori publice. De această dată, prezentarea mesajului se face prin citirea lui în faţa Parlamentului de un membru al Parlamentului.

Mesajele Preşedintelui nu se contrasemnează de prim-ministru, fiind acte politice exclusive ale şefului statului ce exprimă concepţii politice ale Preşedintelui. Fiind acte politice, înseamnă că Preşedintele nu răspunde juridic pentru ele şi nici nu este necesară o dezbatere parlamentară pe marginea lor, deoarece această dezbatere ar fi lipsită de sens. Din această perspectivă, mesajul Preşedintelui apare ca un simplu instrument de informare a Parlamentului, lipsit de consecinţe juridice şi nu ca o modalitate de sesizare a acestuia în vederea declanşării unor dezbateri asupra anumitor probleme de interes general. Aşa cum a stabilit şi Curtea Constituţională în jurisprudenţa sa, nimic nu opreşte însă ca anumiţi parlamentari să solicite dezbateri parlamentare pe marginea problemelor ridicate de Preşedinte în mesajul adresat Parlamentului, dar aceste dezbateri nu vor fi considerate consecinţe ale mesajului Preşedintelui, ci acţiuni distincte ale parlamentarilor, în virtutea dreptului lor de reprezentare (Decizia Curţii Constituţionale nr. 87/1994).

Secţiunea a 6-a. Răspunderea şefului de stat

§1. Caracterizare generală

Imunitatea şefului de stat. Răspunderea şefului de stat pentru activitatea pe care o desfăşoară în această calitate este o problemă complexă şi delicată ce a suscitat numeroase transformări de-a lungul timpului. Dacă în monarhiile absolute, şeful statului nu răspundea pentru faptele sale, el fiind considerat, în anumite perioade, chiar „reprezentantul Divinităţii pe pământ", treptat, odată cu apariţia Constituţiilor scrise, puterile absolute ale şefului de stat au fost limitate, iar răspunderea sa a fost nuanţată prin instituirea imunităţii.

Imunitatea şefului statului, indiferent că este vorba de preşedintele unei republici sau de un monarh constituţional, îşi găseşte justificarea în consideraţii de oportunitate politică. Şeful statului, înainte de a fi o persoană, este o instituţie, cu cea mai înaltă autoritate în stat. Or, pentru păstrarea autorităţii ei, este bine să nu se poată aduce atingere persoanei care reprezintă instituţia. Imunitatea acordată şefului de stat este de natură tocmai să oprească unele abuzuri, şicane ori alte astfel de modalităţi în care se poate ştirbi autoritatea pe care trebuie să o impună o asemenea funcţie în stat.

Ca o consecinţă a acestei justificări de ordin politic şi juridic, în care se are în vedere instituţia şi nu persoana, legile tuturor statelor, indiferent de forma de guvernământ, admit că **imunitatea şefului de stat nu poate fi decât una generală, şi nu parţială**. Pe baza acestei imunităţi, şeful statului nu poate fi subiect de drept penal în perioada exercitării mandatului decât pentru infracţiunea de „înaltă trădare". Această concepţie a imunităţii trebuie înţeleasă în sensul pe care legiuitorul a vrut să-l dea acestei excepţii de la regula responsabilităţii, şi anume că **imunitatea ţine de mandat şi nu de persoană.**

Urmare a instituirii imunităţii de jurisdicţie a şefului de stat, acesta nu răspunde, din punct de vedere juridic, pe perioada cât exercită mandatul sau funcţia de şef de stat (ex. în România, conform art. 84 din Constituţie, Preşedintele României se bucură de imunitate pe întreaga perioadă a exercitării mandatului). Mai mult, o serie de atribuţii ale şefului de stat sunt cenzurate de alte instituţii (ex. unele decrete ale şefilor de stat au nevoie să fie contrasemnate) pentru ca răspunderea juridică a şefului de stat să fie asumată şi de alte instituţii.

Răspunderea şefilor de stat diferă în funcţie de sistemul juridic al fiecărui stat şi de tradiţia fiecărei ţări în parte. În statele în care şeful de stat este ales de către Parlament, spre exemplu, Parlamentul are un rol important în exercitarea unui control, inclusiv politic, asupra activităţii şefului statului. Pe de altă parte, în ţările în care şeful statului este ales de către popor, rolul Parlamentului în controlul activităţii şefului de stat este redus.

Tipuri de răspundere. Instituirea unei răspunderi a şefului de stat ţine şi de realizarea unui anumit echilibru politic şi juridic între instituţiile statului sau între stat şi societate. Astfel că **răspunderea şefilor de state este de două feluri: a) răspundere politică şi b) răspundere juridică.** Răspunderea politică este cea faţă de electorat sau faţă de alte autorităţi ale statului. Răspunderea faţă de electorat ţine de îndeplinirea promisiunilor electorale, iar cea faţă de alte autorităţi este legată, mai degrabă, de modul în care sunt reglementate raporturile dintre şeful statului şi Parlament. Răspunderea juridică se referă la îndeplinirea de către şeful statului a atribuţiilor sale în raport cu normele juridice care îi reglementează activitatea.

§2. Răspunderea Preşedintelui României

2.1. Imunitatea Preşedintelui României

Imunitatea Preşedintelui este un mijloc de protecţie. La fel ca şi imunitatea parlamentară, imunitatea de care beneficiază Preşedintele României este un mijloc de protecţie acordat reprezentanţilor poporului, menit să-i apere pe aceştia de eventuale presiuni, abuzuri şi procese şicanatorii îndreptate împotriva lor în exercitarea mandatului pe care îl au de îndeplinit, având drept scop garantarea libertăţii de exprimare şi protejarea împotriva urmăririlor judiciare abuzive. Ea reprezintă o măsură de excepţie prevăzută în majoritatea statelor democratice, fie prin Constituţie, fie prin legi.

Imunitatea se exprimă prin două noţiuni juridice: iresponsabilitate (nerăspundere juridică) şi inviolabilitate. Iresponsabilitatea este posibilitatea pe care o are şeful statului de a nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate în exercitarea atribuţiilor mandatului. Inviolabilitatea este posibilitatea şefului de stat de a nu putea fi percheziţionat, reţinut sau arestat pentru fapte care nu au legătură cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Conform art. 95 şi art. 96 din Constituţie, Parlamentul poate să-l suspende sau să-l pună sub acuzarea de înaltă trădare pe şeful statului. Cele două măsuri pe care le poate lua Parlamentul echivalează cu ridicarea imunităţii pentru Preşedinte, el neputând răspunde juridic, în perioada exercitării mandatului, decât pentru faptele de înaltă trădare.

Scopul imunităţii este de a asigura reprezentanţilor poporului, în cadrul desfăşurării atribuţiilor lor, libertatea cuvântului.

Importanţa şi utilitatea **imunităţii** într-un stat democratic este necesară deoarece o democraţie pluralistă nu poate exista fără asigurarea independenţei şi demnităţii reprezentanţilor naţionali. Este şi motivul pentru care imunitatea are caracter imperativ şi nu constituie un drept subiectiv la care titularul ar putea renunţa. Ea este de ordine publică şi, deci, poate fi invocată din oficiu şi oricând, nu doar de cel interesat, făcând parte din statutul reprezentanţilor poporului.

2.2. Răspunderea politică

Suspendarea din funcţie a Preşedintelui.

Conform art. 95 din Constituţie, răspunderea politică intervine atunci când Preşedintele săvârşeşte fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei. Fapta este cu atât mai gravă cu cât Preşedintele statului este, conform Constituţiei, garantul respectării ei. În aceste condiţii, în care Preşedintele săvârşeşte fapte grave de încălcare a Constituţiei, cele două Camere ale Parlamentului, în şedinţă comună, cu votul majorităţii membrilor lor şi după consultarea Curţii Constituţionale, pot suspenda din funcţie Preşedintele.

Textul constituţional prevede că **suspendarea Preşedintelui** se poate face numai în cazul în care acesta a săvârşit fapte grave prin care a încălcat prevederile Constituţionale. Drept consecinţă, sunt excluse faptele şi acţiunile Preşedintelui care se abat de la prevederile constituţionale, dar nu produc efecte juridice majore prin care s-ar modifica raporturile constituţionale între autorităţile statului sau prin care s-ar aduce prejudicii statului român (încheierea de tratate menite a ştirbi suveranitatea, integritatea, unitatea şi independenţa statului, încălcarea flagrantă a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti etc.).

Având în vedere că textul constituţional nu defineşte noţiunea de fapte grave, Curtea Constituţională, cu ocazia avizului consultativ pe care îl transmite Parlamentului, trebuie să stabilească dacă faptele imputate Preşedintelui sunt fapte grave de încălcare a Constituţiei sau nu. Aşadar, din punct de vedere juridic, autoritatea învestită cu puterea de a constata dacă faptele pentru care este învinuit Preşedintele României sunt fapte grave de încălcare a Constituţiei sau nu, este Curtea Constituţională. Curtea Constituţională este, conform Legii fundamentale, garantul supremaţiei Constituţiei.

Procedura suspendării din funcţie.

Din punct de vedere procedural, sunt prevăzute anumite **proceduri** ce trebuie urmate **pentru suspendarea** din funcţie a **Preşedintelui.** Mai întâi este nevoie de iniţierea procedurii. Iniţiativa suspendării din funcţie a Preşedintelui poate fi făcută doar de subiecte calificate de drept. Este vorba doar de parlamentari (senatori şi deputaţi). Apoi, este nevoie de un număr minim de cel puţin o treime din numărul senatorilor şi deputaţilor care pot iniţia această procedură. Iniţiativa parlamentarilor trebuie adusă de îndată la cunoştinţa Preşedintelui. Ulterior iniţierii procedurii, Parlamentul trebuie să prezinte în şedinţa publică a celor două Camere propunerea. După prezentarea cererii de suspendare din funcţie se dă cuvântul Preşedintelui României pentru a putea da explicaţiile sale. Preşedintele poate participa la şedinţa Parlamentului privind suspendarea sa din funcţie, poate transmite un mesaj scris celor două Camere sau poate chiar să nu participe şi să nu transmită niciun punct de vedere cu privire la faptele ce i se impută. După prezentarea cererii de suspendare, sunt consultaţi senatorii şi deputaţii cu privire la suficienţa sau insuficienţa informaţiilor privitoare la derularea procedurii de suspendare din funcţie a Preşedintelui. Consultarea se face prin vot.

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În cazul în care parlamentarii consideră că există suficiente informaţii privitoare la suspendarea din funcţie, propunerea de suspendare, însoţită de dovezile aferente, se transmite Curţii Constituţionale pentru emiterea unui **aviz** cu privire la iniţiativa suspendării din funcţie a şefului statului. Curtea Constituţională fixează o dată pentru dezbaterea propunerii de suspendare, pe care o aduce la cunoştinţa Preşedintelui României, care poate da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. Curtea Constituţională se pronunţă asupra propunerii de suspendare printr-un aviz, pe care îl comunică preşedinţilor Camerelor Parlamentului şi Preşedintelui României.

Acest aviz este unul consultativ, aşa cum prevede art. 146 lit. h) din Constituţie. Cu acest prilej, Curtea Constituţională se poate pronunţa atât cu privire la îndeplinirea de către Parlament a procedurii constituţionale de suspendare din funcţie a Preşedintelui, cât şi cu privire la gravitatea faptelor ce i se impută Preşedintelui României. Curtea Constituţională nu se poate pronunţa cu privire la oportunitatea măsurii de suspendare.

În urma primirii avizului din partea Curţii Constituţionale, Parlamentul, în termen de 24 de ore de la primire, se întruneşte în şedinţă comună pentru a vota cu privire la propunerea de suspendare. Votul este secret, cu bile, iar rezultatul este consemnat printr-o hotărâre ce se va transmite în 48 de ore Preşedintelui României. Cu ocazia dezbaterii iniţiativei, Parlamentul invită Preşedintele să dea explicaţii cu privire la faptele care i se impută sau, chiar din proprie iniţiativă, Preşedintele poate veni în faţa Parlamentului pentru a da astfel de explicaţii. În ambele cazuri, Parlamentul este obligat să asculte explicaţiile Preşedintelui, putând să facă şi o dezbatere în acest sens. Participarea Preşedintelui României la o dezbatere a Parlamentului pe tema suspendării lui din funcţie nu este obligatorie, chiar dacă Parlamentul îi adresează o invitaţie în acest sens. Hotărârea Parlamentului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. De asemenea, ea se comunică şi Curţii Constituţionale pentru că, pe baza ei, Curtea constată împrejurările care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte.

Constatarea împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte şi exercitarea atribuţiilor prezidenţiale de către Preşedintele Senatului, în conformitate cu prevederile art. 98 din Constituţie, se face de către Curtea Constituţională printr-o hotărâre. Hotărârea se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I şi îşi produce efectele de la data publicării ei în Monitor. Hotărârea Curţii se transmite şi Preşedintelui suspendat, preşedinţilor Camerelor Parlamentului şi Guvernului, în vederea iniţierii proiectului de lege privind organizarea şi desfăşurarea referendumului pentru demiterea Preşedintelui.

Suspendarea din funcţie a Preşedintelui are loc dacă cel puţin jumătate plus unul din numărul total al membrilor celor două Camere ale Parlamentului votează pentru suspendare. În cazul în care propunerea de suspendare a fost aprobată, în cel mult 30 de zile de la aprobare trebuie organizat **referendumul pentru demiterea Preşedintelui.** Organizarea referendumului cade în sarcina Guvernului. Acesta va stabili data referendumului şi modalitatea de organizare a întregului proces electoral privind referendumul pentru demiterea Preşedintelui. Data referendumului pentru demiterea Preşedintelui se va stabili printr-o hotărâre aprobată de Parlament.

2.3. Răspunderea penală

Punerea sub acuzare pentru înaltă trădare. Această răspundere intervine în situaţia în care Preşedintele României comite fapta de înaltă trădare. Textul constituţional nu explică noţiunea de „înaltă trădare", dar ea este definită de Codul penal în art. 398 în felul următor: „Faptele prevăzute în art. 394-397, săvârşite de către Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, constituie infracţiunea de înaltă trădare şi se pedepsesc cu detenţiune pe viaţă sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi".

Practic, în conţinutul infracţiunii de înaltă trădare intră orice faptă pedepsită de Codul penal în art. 394-397 (trădare, trădarea prin transmitere de informaţii secrete de stat, trădarea prin ajutarea inamicului şi acţiuni împotriva ordinii constituţionale). Este o infracţiune specială, cu un subiect bine individualizat, Preşedintele României sau orice alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. Această infracţiune de înaltă trădare nu se confundă cu niciuna din infracţiunile prevăzute de Codul penal sau alte legi speciale. De aici rezultă şi regulile aplicabile diferite. Fiind o faptă cu dublu caracter: atât politic, cât şi juridic, şi procedura folosită cuprinde elemente, atât de ordin politic, cât şi de ordin juridic.

Procedura punerii sub acuzare. **Procedura punerii sub acuzare** a Preşedintelui României are un dublu caracter: unul politic şi altul juridic. Caracterul politic derivă din faptul că iniţiativa punerii sub acuzarea de înaltă trădare a Preşedintelui aparţine în exclusivitate majorităţii membrilor Parlamentului. Parlamentul, cu votul a cel puţin două treimi din numărul membrilor săi, poate hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României, pentru înaltă trădare. Această procedură de punere sub acuzare pentru înaltă trădare de către Parlament reprezintă şi o procedură de cvasi-control parlamentar asupra şefului de stat pentru că poate constitui premisa unor măsuri viitoare. Punerea sub acuzare nu are valoarea unui act de acuzare şi, cu atât mai mult, a unei hotărâri de condamnare. Împotriva unei asemenea interpretări este principiul separaţiei puterilor în stat, potrivit căruia, în temeiul art. 126 din Constituţie, justiţia se realizează numai prin instanţele judecătoreşti stabilite de lege. De aceea, semnificaţia punerii sub acuzare este ridicarea imunităţii prezidenţiale şi sesizarea procurorului general, pentru declanşarea procedurii judiciare în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Punerea sub acuzare nu are ca efect răsturnarea prezumţiei de nevinovăţie care, potrivit art. 23 alin. (11) din Constituţie, poate fi înlăturată numai de hotărârea de condamnare, ceea ce concordă şi cu prevederile alin. (3) al art. 96 din Constituţie potrivit cărora Preşedintele este demis de drept de la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

Propunerea de punere sub acuzare trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate Preşedintelui şi încadrarea lor juridică. Numai faptele pentru care se fundamentează propunerea adoptată constituie temeiul punerii sub acuzare. Pentru orice alte fapte este necesară reluarea procedurii de punere sub acuzare. Este o situaţie identică cu cea a ridicării imunităţii parlamentare când pentru alte fapte decât cele pentru care s-a cerut ridicarea imunităţii este nevoie de reluarea procedurii.

Pentru a se putea furniza membrilor Parlamentului informaţii concludente cu privire la cauza în discuţie, se va proceda la constituirea unei comisii de anchetă pentru analiza faptelor ce i se impută şefului statului. Comisia se va constitui prin Hotărâre a Parlamentului şi trebuie să aibă un regulament propriu de organizare şi funcţionare. În final, Comisia va redacta un raport pe care îl va prezenta plenului celor două Camere ale Parlamentului. În termen de 48 de ore de la depunerea raportului, cele două Camere ale Parlamentului se vor întruni în şedinţă comună pentru a-l examina şi dezbate. Raportul, împreună cu documentele care au stat la baza întocmirii sale, precum şi sesizarea iniţială a grupului de parlamentari trebuie transmise Preşedintelui României cu indicarea datei la care vor avea loc dezbaterile în plenul Camerelor Parlamentului, pentru ca acesta să poată, eventual, să dea explicaţii membrilor Parlamentului cu privire la faptele ce i se impută.

Preşedintele României poate alege să meargă în Parlament să dea explicaţii faptelor imputate, poate să transmită Parlamentului doar un mesaj scris cu privire la faptele respective sau poate alege să nu răspundă în niciun fel solicitării Parlamentului.

În cazul în care se decide punerea sub acuzare a şefului statului pentru **înaltă trădare**, se va adopta de Parlament, prin vot secret cu bile, o Hotărâre ce se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I şi se va transmite spre informare Preşedintelui României şi Curţii Constituţionale în vederea constatării de către aceasta a **împrejurărilor care justifică interimatul** în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României.

Hotărârea Curţii Constituţionale privind constatarea împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte şi exercitarea atribuţiilor prezidenţiale de către Preşedintele Senatului, în conformitate cu prevederile art. 98 din Constituţie, se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I şi îşi va produce efectele de la data publicării ei. Hotărârea Curţii Constituţionale se va transmite şi Preşedintelui suspendat şi preşedinţilor Camerelor Parlamentului.

Hotărârea Parlamentului prin care se dispune punerea sub acuzare a Preşedintelui României va fi transmisă, împreună cu o cerere a preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în vederea sesizării instanţei supreme. **Competenţa de judecată** aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Atât în faza procedurii parlamentare, cât şi în faza procedurii judiciare de la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Preşedintele României are dreptul de a se apăra în faţa acuzaţiilor care i se aduc.

După pronunţarea hotărârii de către instanţa supremă sunt posibile două situaţii: a) hotărârea instanţei supreme să fie de achitare, caz în care, dacă Preşedintele suspendat nu şi-a dat demisia, revine în funcţie, imediat ce această hotărâre s-a pronunţat; b) hotărârea instanţei supreme să fie de condamnare, caz în care Preşedintele suspendat este demis de drept şi, în funcţie de conţinutul hotărârii de condamnare, el mai poate sau nu beneficia de drepturile care i s-ar cuveni ca fost şef de stat sau mai poate candida la o nouă funcţie de şef al statului dacă nu cumva era la al doilea mandat.

Rezumat

Caracterizarea instituţiei şefului de stat: încă de la apariţia statelor, şeful de stat a jucat un rol important în conducerea şi coordonarea activităţii statale. De cele mai multe ori, şeful de stat s-a confundat în istorie cu însuşi statul pentru că toate puterile statului erau concentrate în mâinile unei singure persoane, aceasta având atât atribuţia de legiferare, cât şi pe cea de punere în executare a legilor şi pe cea de judecare. Astăzi, şeful de stat cunoaşte o serie de particularităţi de la o ţară la alta, în funcţie de evoluţia fiecărei ţări. De la denumirea instituţiei (ex. Preşedinte de Republică, Rege, Principe, Emir, Împărat, Şeic, Domnitor etc.), până la atribuţiile şefului de stat, toate diferă de la o perioadă istorică la alta şi de la o ţară la alta.

Evoluţia instituţiei şefului de stat în România: istoria instituţiei şefului de stat în România a cunoscut o evoluţie sinuoasă. Acest lucru se datorează atât evoluţiei istorice a statului, cât şi influenţelor suferite de către dreptul românesc din partea altor sisteme de drept. Aşa se face că am avut şi monarhi ca şefi de state, dar şi preşedinţi. Am avut şi şefi de stat, instituţii unipersonale, dar şi şefi de stat, instituţii pluripersonale (colegiale).

Desemnarea şefului de stat reprezintă activitatea prin care o persoană sau o instituţie este învestită cu prerogativele exercitării unei funcţii publice care implică autoritatea puterii de stat. Desemnarea şefului de stat este una din problemele direct legate de forma de guvernământ şi reprezintă un interes deosebit atât în precizarea funcţiilor şefului de stat, cât şi a raporturilor acestuia cu celelalte puteri ale statului: Parlamentul, Guvernul, Autoritatea judecătorească. Sunt mai multe moduri de desemnare a şefului de stat: a) alegere de către cetăţeni prin intermediul votului universal; b) alegere de către Parlament; c) alegere de către un colegiu electoral şi d) desemnare pe cale ereditară.

Desemnarea Preşedintelui României se face prin scrutin uninominal majoritar în două tururi. Dacă un candidat obţine în primul tur de scrutin majoritatea voturilor alegătorilor înscrişi în listele electorale, acesta este declarat Preşedinte. Dacă niciunul dintre candidaţi nu obţine această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur.

Mandatul şefului de stat semnifică perioada pentru care acesta are rolul de şef al statului. Durata mandatului şefului de stat diferă atât în funcţie de modul în care acesta este desemnat, cât şi în funcţie de specificul legislaţiei fiecărui stat. Astfel, dacă în ţările în care şeful de stat este desemnat ereditar, durata mandatului este pe viaţă, în cazul statelor care îşi desemnează şeful prin celelalte modalităţi, durata diferă de la caz la caz. În ţările Uniunii Europene, spre exemplu, mandatul prezidenţial variază între 4 şi 7 ani (4 ani – Letonia; 5 ani – Germania, Franţa, Polonia, Portugalia, Bulgaria, Slovenia; 6 ani – Austria, Finlanda; 7 ani – Italia, Irlanda).

Mandatul Preşedintelui României este de 5 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului în faţa Parlamentului, până la depunerea jurământului de către Preşedintele nou ales. Aceeaşi persoană poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României cel mult două mandate, acestea putând fi chiar şi succesive.

Funcţiile şefului de stat sunt: a) de reprezentare a statului şi b) de garant al independenţei naţionale şi al integrităţii teritoriale a ţării.

Atribuţiile şefului de stat sunt cele prin care se materializează funcţiile pe care acesta le are de îndeplinit într-un stat. Aceste atribuţii diferă de la un stat la altul în funcţie de modul de desemnare a şefului de stat şi de rolul pe care acesta îl are în cadrul autorităţilor statului. O analiză sintetică a atribuţiilor şefilor de stat în lume ne arată că aceştia au, de regulă, următoarele atribuţii: a) atribuţii în materie de apărare a ţării (ex. declară război, încheie pace, sunt comandanţi ai forţelor armate, proclamă starea de asediu sau de urgenţă, acordă grade militare etc.); b) atribuţii în materie de politică externă (ex. încheie tratate, acreditează reprezentanţi diplomatici sau înfiinţează misiuni diplomatice); c) atribuţii privind organizarea şi funcţionarea statului (ex. numesc în diverse funcţii publice, promulgă legi, prezidează şedinţele anumitor autorităţi statale, acordă graţieri individuale sau conferă decoraţii şi titluri de onoare).

Funcţiile Preşedintelui României sunt: a) de reprezentare a statului; b) de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării; c) de mediere între puterile statului şi între stat şi societate pentru a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice şi d) de garant al îndeplinirii obligaţiilor asumate de România faţă de Uniunea Europeană.

Atribuţiile Preşedintelui României se clasifică în: a) atribuţii în raporturile cu Parlamentul; b) atribuţii în raporturile cu Autoritatea judecătorească; c) atribuţii în raporturile cu Guvernul; d) atribuţii în raporturile cu Curtea Constituţională; e) atribuţii în raporturile cu structuri statale din domeniul apărării şi securităţii ţării şi f) alte atribuţii.

Actele şefului de stat: fiind parte a puterii executive, dar şi o autoritate de reprezentare a poporului, şeful de stat, în îndeplinirea atribuţiilor sale, emite atât acte cu un caracter juridic, cât şi acte nejuridice (politice). Din categoria actelor având caracter juridic fac parte decretele, iar din categoria actelor politice fac parte mesajele, declaraţiile, scrisorile, comunicatele etc.

Actele Preşedintelui României sunt: a) decretele (cu caracter normativ sau individual); b) mesajele (facultative sau obligatorii). Decretele sunt acte juridice, iar mesajele sunt acte politice.

Răspunderea şefului de stat poate fi juridică sau politică. Răspunderea juridică este analizată prin prisma imunităţii şefului de stat.

Răspunderea Preşedintelui României este: a) politică şi b) juridică. **Răspunderea politică** intervine atunci când Preşedintele săvârşeşte fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei. În aceste condiţii, cele două Camere ale Parlamentului, în şedinţă comună, cu votul majorităţii membrilor lor şi după consultarea Curţii Constituţionale, pot suspenda din funcţie Preşedintele. **Răspunderea penală**, care este o formă a răspunderii juridice, intervine în situaţia în care Preşedintele României comite fapta de înaltă trădare. Parlamentul, cu votul a cel puţin două treimi din numărul membrilor săi poate hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României, pentru înaltă trădare. Pentru celelalte forme ale răspunderii juridice, Preşedintele beneficiază de imunitate.

Bibliografie

D. Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020, p. 109-156

P. Arnoux, Histoire des rois de France et des chefs d'Etat, Ed. du Rocher, 2001

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 539-556

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 347-370; 386-388

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Deleanu, F. Vasilescu, A. Iorgovan, I. Vida, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 180-223

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. RA „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 716-746

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 224-307

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Drept constituţional comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007

V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituţia României comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 249-296

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 182-191

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 613-633

J. da Graca, Heads of State and Government, New York University Press, New York, 2000

C. Ionescu, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 351-458, p. 496-587

C. Ionescu, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 819-840

A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 282-337

H.M. Lentz, Heads of States and Governments since 1945, McFarland & Company, 1999

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 255-269

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 710-846

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 407-425

A. Rădulescu, Noua Constituţie. Cinci conferinţe ţinute la radio, Tipografia „Cuvântul Românesc", Bucureşti, 1938, p. 55-72

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 283-292

E.S. Tănăsescu (coord.), Răspunderea în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 1-11

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 133-164

I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 37-73

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 214-281

G. Vrabie, Le régime politique et constitutionnel de la Roumanie post-décembriste, Ed. Institutul European, Iaşi, 2010, p. 73-106

G. Vrabie, Echilibrul puterilor în România. Evoluţia raporturilor dintre puterile statului în perioada post-decembristă, în Curierul Judiciar nr. 4/2010, p. 218-223

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 707-745

Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României, republicată (M.Of. nr. 372 din 18 mai 2017)

Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, republicată (M.Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XIII
Curtea Constituţională a României

Obiectivele de învăţare ale Capitolului XIII

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:

- să aflaţi un scurt istoric al apariţiei Curţii Constituţionale în România;
- să înţelegeţi care este scopul Curţii Constituţionale;
- să aflaţi modul de numire a judecătorilor la Curtea Constituţională;
- să aflaţi care este mandatul judecătorilor Curţii Constituţionale;
- să aflaţi informaţii despre răspunderea judecătorilor Curţii Constituţionale;
- să cunoaşteţi organizarea internă a Curţii Constituţionale;
- să cunoaşteţi atribuţiile Curţii Constituţionale;
- să cunoaşteţi care este procedura utilizată în faţa Curţii Constituţionale;
- să aflaţi care sunt actele Curţii Constituţionale;
- să aflaţi care sunt efectele deciziilor Curţii Constituţionale.

Secţiunea 1. Scurt istoric

Istoricul justiţiei constituţionale în România.

Plecând de la ideea că declararea neconstituţionalităţii unei legi are nu numai implicaţii juridice, ci şi politice, întrucât ea pune în discuţie raporturile justiţiei cu Parlamentul, Constituţia din 1923 a prevăzut că numai Curtea de Casaţie şi Justiţie, în secţiuni unite, are dreptul de a judeca constituţionalitatea legilor. Astfel, începând cu anul 1923, în România instanţele judecătoreşti inferioare au pierdut dreptul de a verifica pe cale de excepţie legile din punctul de vedere al constituţionalităţii lor, această competenţă revenind în exclusivitate Curţii de Casaţie şi Justiţie. Mai mult, atunci când era chemată să se pronunţe asupra constituţionalităţii legilor, această Curte nu urma să judece în secţiuni, ci, având în vedere posibilele implicaţii politice ale procesului, în cadrul unui complet special format cu participarea tuturor secţiilor ei. Constituţia din 1923 mai prevedea că „judecata asupra constituţionalităţii legilor se mărgineşte la cazul judecat", hotărârea luată neavând efecte *„erga omnes"* ci numai *„inter partes litigantes"*.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Acest tip de control al constituţionalităţii legilor exercitat de către Curtea de Casaţie şi Justiţie s-a menţinut în România sub regimul Constituţiilor din 1923 şi 1938, până în anul 1947. Sub regimul Constituţiilor din 1948 şi 1952 nu este prevăzut niciun fel de control al constituţionalităţii legilor. Abia în Constituţia din 1965 este reintrodusă această instituţie juridică a controlului de constituţionalitate. De data aceasta, controlul constituţionalităţii legilor era dat în competenţa Marii Adunări Naţionale, controlul devenind unul politic. Acest tip de control se va menţine până în decembrie 1989.

După revoluţia populară din decembrie 1989, legiuitorul constituant român a introdus pentru prima oară în România instituţia controlului de constituţionalitate a legilor exercitat de un organism jurisdicţional independent numit Curte Constituţională. Acest organism funcţionează după regulile modelului european de control al constituţionalităţii legilor (modelul kelsenian).

Prin Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale este organizată şi funcţionează Curtea Constituţională a României. Judecătorii primei Curţi Constituţionale au fost numiţi pentru perioade de, respectiv, 3, 6 şi 9 ani. Preşedintele României, Camera Deputaţilor şi Senatul au desemnat câte un judecător pentru fiecare dintre cele trei perioade.

Numirea judecătorilor constituţionali în alte state.

Modul de numire a judecătorilor Curţii Constituţionale este oarecum asemănător celorlalte state care au un organism similar Curţii Constituţionale româneşti. Astfel, **în Franţa**, Consiliul Constituţional este compus din nouă membri aleşi pentru un mandat de nouă ani, ce nu poate fi reînnoit. O treime din membri sunt reînnoiţi o dată la trei ani. Trei dintre membri sunt numiţi de Preşedintele Republicii, trei de Preşedintele Adunării Naţionale şi trei de Preşedintele Senatului. Preşedintele Consiliului este numit de Preşedintele Republicii, dintre cei nouă membri. Funcţia de membru al Consiliului este incompatibilă cu cea de ministru sau de membru al Parlamentului. Pe lângă cei nouă membri, sunt membri de drept ai Consiliului, foştii Preşedinţi ai Republicii.

În Germania, Tribunalul Constituţional Federal se compune din 16 judecători. Jumătate dintre membri sunt aleşi de Bundestag, cealaltă jumătate de Bundesrat. Ei nu au voie sa facă parte nici din Bundestag, nici din Bundesrat, nici din Guvernul Federal, nici din organele corespunzătoare ale unui Land.

În Italia, Curtea Constituţională este compusă din 15 judecători numiţi astfel: o treime de către Preşedintele Republicii, o treime de către Parlamentul reunit în şedinţă comună şi o treime de către instanţa judecătorească supremă şi instanţele ordinare şi administrative. Judecătorii Curţii sunt aleşi dintre magistraţii, chiar pensionaţi pentru limită de vârstă, de la instanţele judecătoreşti superioare, ordinare şi administrative, dintre profesorii universitari de drept titulari şi dintre avocaţii cu peste 20 de ani vechime în profesie. Sunt numiţi pentru un mandat de 9 ani şi nu pot fi realeşi. Curtea îşi alege dintre membrii săi, conform legii, Preşedintele, pe o perioadă de 3 ani cu dreptul de a fi reales. Funcţia de judecător al Curţii este incompatibilă cu: aceea de membru al Parlamentului, al unui Consiliu regional, cu exercitarea profesiei de avocat şi cu orice alte funcţii prevăzute de lege.

În Polonia, Tribunalul Constituțional este compus din 15 judecători, numiți de Parlament (Sejm) pentru un mandat de nouă ani, ce nu poate fi reînnoit. Fiecare dintre judecători este numit individual, pentru un mandat de nouă ani. Judecătorii sunt numiți de Parlament, cu majoritate calificată. Președintele și vice-președintele Tribunalului Constituțional sunt numiți de Președintele Republicii, dintre candidații desemnați de Adunarea Generală a Judecătorilor Tribunalului Constituțional. Judecătorii Tribunalului beneficiază de imunitate, privarea acestora de libertate fiind condiționată de votul unei majorități de 2/3 a Adunării Generale a Judecătorilor Tribunalului Constituțional. Ei trebuie să se abțină de la orice activitate politică și nu pot face parte din partide politice sau sindicate.

În Austria, Curtea Constituțională este alcătuită din: Președinte, un Vice-președinte, 12 alți membri și 6 membri supleanți. Președintele, vice-președintele, 6 membri și 3 membri supleanți sunt numiți de președintele Republicii, la propunerea Guvernului Federal, selectați dintre judecători, oficiali administrativi și profesori de drept titulari. Trei dintre ceilalți membri, precum și 2 dintre supleanți sunt numiți de Președinte, la propunerea Consiliului Național. Ceilalți 3 membri rămași, precum și ultimul dintre supleanți sunt numiți de Consiliul Federal. Toți membrii, inclusiv supleanții trebuie să aibă studii de drept sau de științe politice, iar pentru cel puțin zece ani, trebuie să fi îndeplinit o activitate din domeniu. Sunt incompatibili cu calitatea de membru al Curții: membrii Guvernului Federal sau ai Guvernelor Landurilor, membrii Parlamentului European, membrii partidelor politice.

Orice persoană care în ultimii cinci ani s-a aflat într-una dintre situațiile de incompatibilitate menționate, nu poate fi numită în funcția de Președinte sau Vicepreședinte al Curții. Limita de vârstă pentru membrii Curții este de 70 de ani. Mandatul acestora încetează la data de 31 decembrie a anului în care au împlinit această vârstă.

Nu toate statele membre ale Uniunii Europene au o instanță specială de tip „tribunal constituțional" (modelul kelsenian) care verifică conformitatea legilor cu textul constituțional. Unele state utilizează modelul controlului exercitat de instanțele judecătorești obișnuite (modelul american). O exemplificare a situației existente la nivelul statelor membre ale UE arată astfel:

BCU IASI / CENTRALA DE CARTE

Statul	Denumirea Tribunalului Constituţional	Nr. membrilor Tribunalului Constituţional	Durata mandatului
Austria	Curte Constituţională	14	nedefinită*
Belgia	Curte Constituţională	12	nedefinită*
Bulgaria	Curte Constituţională	12	9 ani
Cehia	Curte Constituţională	15	10 ani
Cipru	-	-	-
Croaţia	Curte Constituţională	13	8 ani
Danemarca	-	-	-
Estonia	-	-	-
Franţa	Consiliu Constituţional	9	9 ani
Finlanda	-	-	-
Grecia	-	-	-
Germania	Tribunal Constituţional	16	12 ani
Italia	Curte Constituţională	15	9 ani
Irlanda	-	-	-
Letonia	Curte Constituţională	7	10 ani
Lituania	Curte Constituţională	9	9 ani
Luxemburg	-	-	-
Malta	-	-	-
Olanda	-	-	-
Polonia	Tribunal Constituţional	15	9 ani
Portugalia	Tribunal Constituţional	13	9 ani
România	Curte Constituţională	9	9 ani
Slovacia	Curte Constituţională	13	12 ani
Slovenia	Curte Constituţională	9	9 ani
Spania	Tribunal Constituţional	12	9 ani
Suedia	-	-	-
Ungaria	Curte Constituţională	15	12 ani

Notă

* până la împlinirea vârstei de 70 ani

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secțiunea a 2-a. Scop

Curtea Constituțională asigură supremația Constituției.

Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România, este independentă față de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției și legii sale de organizare și funcționare. **Scopul Curții Constituționale este garantarea supremației Constituției.** Practic, Curtea Constituțională este garantul principiilor fundamentale de organizare și funcționare a statului având în vedere că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, conform art. 1 din Constituția României.

Scopul Curții Constituționale de a garanta supremația Constituției nu trebuie confundat cu una dintre funcțiile Președintelui României, aceea de a veghea la respectarea Constituției. **Vegherea la respectarea Constituției** nu înseamnă că Președintele României este și garantul supremației Constituției, deoarece, potrivit art. 142 alin. (1) din Constituție, doar Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției. La respectarea Constituției nu veghează doar Președintele, ci toate autoritățile statului, potrivit competențelor lor. Controlul aplicării și respectării Constituției de către toate instituțiile statului este un control general, în sensul că el cuprinde toate formele activității statale, și este efectiv, adică se concretizează prin toate formele și căile de control statornicite într-un stat (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*).

Atribuția de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice este realizată prin intermediul celorlalte prerogative constituționale de care Președintele dispune: a) dreptul de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate asupra unor legi adoptate de Parlament [art. 146 lit. a)]; b) dreptul de a cere Curții Constituționale soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională apărute între autoritățile publice [art. 146 lit. e)]; c) dreptul de a iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției [art. 150 alin. (1)]; d) dreptul de a organiza un referendum consultativ cu privire la probleme de interes general (art. 90) etc. În realizarea scopului pe care îl are de îndeplinit, Curtea Constituțională exercită o serie de atribuții. Aceste atribuții sunt strict prevăzute de art. 146 din Constituție și de Legea de organizare și funcționare a Curții, Legea nr. 47/1992. Asupra acestor atribuții, vom reveni însă într-o secțiune ulterioară.

Secțiunea a 3-a. Judecătorii Curții Constituționale

§1. Numărul judecătorilor și condițiile de acces la funcție

Curtea Constituțională este formată din 9 judecători.

Curtea Constituțională este formată din 9 judecători numiți pentru o durată de 9 ani, fără posibilitate de prelungire sau reînnoire a mandatului. Trei judecători ai Curții sunt numiți de către Camera Deputaților, trei de către Senat și trei de către Președintele României, conform art. 142 alin. (3) din Constituție și Legii nr. 47/1992. Astfel, toți judecătorii sunt numiți de autoritățile publice alese prin vot universal. Condițiile ce trebuie îndeplinite

pentru a fi numit judecător la Curtea Constituțională sunt: pregătire juridică superioară; înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior.

Componența Curții se înnoiește cu o treime din judecători din trei în trei ani, fiecare dintre autoritățile publice competente să numească judecătorii urmând să desemneze câte un judecător. Pentru a se asigura aplicarea sistemului de reînnoire, primii judecători au fost numiți pe durate de 3, 6 și 9 ani de către autoritățile competente, care au desemnat câte un judecător pentru fiecare dintre aceste durate.

Anul	Numiți de Președintele României	Numiți de Senat	Numiți de Camera Deputaților
1992	**Vasile GIONEA*** (mandat de 3 ani) Mihai CONSTANTINESCU (mandat de 6 ani) Florin BUCUR VASILESCU (mandat de 9 ani)	Fazakás Miklos (mandat de 3 ani) Viorel Mihai CIOBANU (mandat de 6 ani) Antonie IORGOVAN (mandat de 9 ani) – a demisionat în 1996 și a fost înlocuit de Romul Petru VONICA	Ion FILIPESCU (mandat de 3 ani) Victor Dan ZLĂTESCU (mandat de 6 ani) **Ioan MURARU*** (mandat de 9 ani)
1995	Ioan DELEANU – a demisionat în 1996 și a fost înlocuit de **Nicolae POPA***	Costică BULAI	Lucian STÂNGU
1998	**Mihai LUCIAN*** – a demisionat în 2001 și a fost înlocuit de Șerban Viorel STĂNOIU	Kozsokár Gábor	Constantin DOLDUR – a demisionat în 2006 și a fost înlocuit de Tudorel TOADER
2001	Petre NINOSU – a decedat în 2008 și a fost înlocuit de Petre LĂZĂROIU	Nicolae COCHINESCU	**Ioan VIDA***
2004	Acsinte GASPAR	Ion PREDESCU	Aspazia COJOCARU
2007	**Augustin ZEGREAN***	Puskás Valentin-ZOLTÁN	Tudorel TOADER
2010	Petre LĂZĂROIU	Iulia Antoanella MOTOC – a demisionat în 2013 și a fost înlocuită de Toni GREBLĂ, care a demisionat în 2015 și a fost înlocuit de Simona Maya TEODOROIU	Mircea Ștefan MINEA
2013	Daniel Marius MORAR	Mona Maria PIVNICERU	**Valer DORNEANU***
2016	Livia Doina STANCIU	Marian ENACHE	Attila VARGA
2019	Elena Simina TĂNĂSESCU	Cristian DELIORGA	Gheorghe STAN

Notă:

* Președinte al Curții Constituționale

Judecătorii sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia. După numire, ei depun individual, în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, jurământul de credință, dată de la care începe exercițiul mandatului lor.

§2. Numirea judecătorilor

Judecătorii Curții sunt numiți de Parlament și de Președintele României.

Procedura de numire a judecătorilor Curții Constituționale cuprinde următoarele etape: a) depunerea candidaturilor la Comisia juridică a fiecărei Camere a Parlamentului de către grupurile parlamentare, de deputați și de senatori, însoțite de un „curriculum vitae" și de actele care fac dovada îndeplinirii condițiilor de numire; b) audierea candidaților de către Comisia juridică a Camerei Parlamentului care numește judecătorul; c) întocmirea raportului Comisiei juridice, care trebuie să se refere motivat la toți candidații; d) prezentarea în Cameră a candidaturilor, la propunerea Biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice; e) audierea candidaților în plenul Camerei; f) votul, cu majoritate absolută, al membrilor Camerei; g) depunerea jurământului, individual, în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului.

Numirea judecătorilor se poate face numai cu acordul prealabil, exprimat în scris, al candidatului. Pentru judecătorii numiți de către Președintele României, nu se aplică etapele procedurale enumerate mai sus. Președintele României este singurul responsabil de modul de selecție a candidaților pentru funcția de judecător al Curții Constituționale. Singurele limite de care este ținut în aprecierea sa cu privire la un candidat, sunt cele referitoare la îndeplinirea condițiilor constituționale și legale de numire: pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională, vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior, cetățenie română și domiciliu în țară.

§3. Mandatul judecătorilor

Mandatul judecătorilor este de 9 ani.

Durata mandatului judecătorului este de 9 ani. Durata mandatului a fost stabilită în considerarea câtorva deziderate, precum asigurarea continuității activității Curții Constituționale și adaptarea în ansamblu a compoziției ei prin înlocuirea unei treimi din totalul judecătorilor Curții din trei în trei ani. Mandatul judecătorilor Curții Constituționale începe să curgă de la data depunerii jurământului. Depunerea jurământului marchează momentul de la care începe exercitarea funcției de judecător, iar nedepunerea jurământului împiedică exercitarea atribuțiilor de judecător al Curții Constituționale. Încetarea mandatului de judecător al Curții Constituționale intervine la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept ori de deces. De asemenea, încetarea mandatului de

judecător al Curţii Constituţionale intervine şi în situaţiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcţiei de judecător mai mult de 6 luni.

§4. Incompatibilităţi

Constituţia, prin art. 144, stabileşte că funcţia de judecător al Curţii Constituţionale este incompatibilă cu oricare altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior. Incompatibilitatea îi priveşte numai pe judecătorii Curţii Constituţionale, nu şi pe magistraţii asistenţi ai acesteia, care nu fac parte din organul deliberativ de jurisdicţie. Regulile referitoare la magistraţii asistenţi sunt prevăzute în Legea nr. 124/2000 privind structura personalului Curţii Constituţionale şi în Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale.

De asemenea, judecătorii nu pot face parte din partide politice. Ei sunt obligaţi să-şi îndeplinească funcţia cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei şi să se abţină de la orice activitate sau manifestare contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lor.

§5. Răspunderea judecătorilor

Pe întreaga perioadă a exercitării mandatului, judecătorii Curţii Constituţionale nu pot fi traşi la răspundere juridică pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluţiilor. Acest lucru reflectă principiul constituţional al independenţei judecătorului. Răspunderea juridică a judecătorului constituţional poate să îmbrace atât forma răspunderii penale, cât şi forma răspunderii disciplinare.

§6. Imunitatea judecătorilor

Imunitatea nu exonerează judecătorii de răspundere pentru faptul ilicit, ci ea este o garanţie procedurală în sensul că măsurile prevăzute de lege vor putea fi luate, dar numai după ce anumite autorităţi, extrajudiciare, cenzurează faptele imputabile, cât priveşte, mai ales, existenţa lor reală şi, desigur, după ce se verifică implicarea judecătorului în cauza (acţiunea) respectivă. Fiind asimilaţi cu înalţii demnitari de stat, judecătorii Curţii Constituţionale beneficiază de un regim special de imunitate, ei neputând fi arestaţi sau trimişi în judecată penală decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaţilor sau al Senatului, ori cu aprobarea Preşedintelui României, după caz, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Competenţa de judecată pentru infracţiunile săvârşite de judecătorii Curţii Constituţionale aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Din punct de vedere al ierarhiei funcţiilor jurisdicţionale, preşedintele Curţii Constituţionale este asimilat cu preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, iar ceilalţi judecători cu vicepreşedinţii Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

§7. Independența și inamovibilitatea judecătorilor

Articolul 145 din Constituție prevede că judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia. Independența ca atare a judecătorului constituțional are același conținut și aceleași dimensiuni, precum aceea a judecătorului obișnuit. Independența judecătorului este asigurată prin sistemul de incompatibilități și prin interdicția acestuia de a face parte din partide politice și, mai ales, de regula potrivit căreia mandatul judecătorului constituțional nu poate fi reînnoit.

Secțiunea a 4-a. Organizarea Curții Constituționale

§1. Președintele Curții Constituționale

Judecătorii Curții Constituționale aleg, prin vot secret, președintele acesteia, pentru o perioadă de 3 ani. Mandatul de președinte al Curții poate fi reînnoit. Alegerea se face prin buletine de vot, sub conducerea celui mai în vârstă judecător, în termen de 5 zile de la reînnoirea Curții. Este declarat ales președinte cel care obține majoritatea voturilor judecătorilor. De aceea, legea prevede alegerea în două tururi de scrutin. Dacă la primul tur de scrutin niciun candidat nu întrunește majoritatea voturilor, se procedează la un al doilea tur de scrutin între primii doi clasați sau trași la sorți, dacă toți candidații obțin același număr de voturi. Atribuțiile președintelui sunt prevăzute în legea organică privind organizarea și funcționarea Curții și în Regulamentul acesteia.

§2. Plenul Curții Constituționale

Curtea Constituțională își desfășoară activitatea totdeauna în plen. Curtea Constituțională lucrează legal în prezența a două treimi din numărul judecătorilor. Plenul decide totdeauna cu votul majorității judecătorilor, cu excepția situației în care Curtea Constituțională se pronunță, din oficiu, asupra inițiativei de revizuire a Constituției când este nevoie de votul a două treimi din judecători. În afara atribuțiilor jurisdicționale, plenul Curții are și rolul de a conduce activitatea de ansamblu a Curții, în competența sa fiind: aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Curții, aprobarea bugetului și a programului de relații externe.

§3. Magistrații asistenți ai Curții Constituționale

În cadrul Curții Constituționale funcționează corpul magistraților asistenți, din care fac parte prim-magistratul asistent, magistrații asistenți șefi și magistrații asistenți, numiți în funcție, potrivit legii. Corpul magistraților asistenți își desfășoară activitatea sub conducerea președintelui Curții. Poate fi numită ca magistrat asistent persoana care îndeplinește condițiile prevăzute pentru numirea magistraților asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție.

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 5-a. Atribuţiile Curţii Constituţionale

§1. Modalităţile de acces la Curtea Constituţională

1.1. Controlul actelor juridice

Curtea verifică constituţionalitatea actelor juridice.

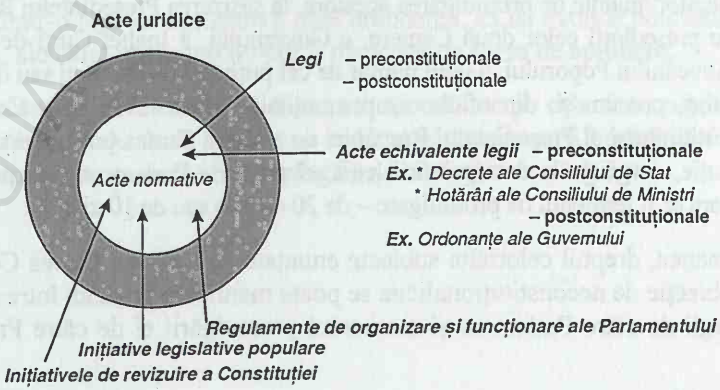
Curtea Constituţională exercită, în principal, controlul de constituţionalitate al legilor, precum şi al actelor cu forţă echivalentă legii. Doar în mod excepţional, se pronunţă şi cu privire la constituţionalitatea altor acte juridice, după cum vom vedea în continuare. Sunt două modalităţi de exercitare a controlului constituţionalităţii legii: **a) control *a priori***, asupra unei legi înainte ca aceasta să fie promulgată şi să intre în vigoare şi **b) control *a posteriori***, asupra unei legi aflate deja în vigoare.

Controlul a priori este un control prealabil, anterior intrării în vigoare a legii, exercitat *in abstracto* (numit şi sesizare de neconstituţionalitate sau obiecţie de neconstituţionalitate).

Controlul a posteriori este un control exercitat asupra unei legi deja în vigoare. Este un control cu caracter concret (numit şi excepţie de neconstituţionalitate). Controlul *a posteriori* asigură accesul deplin al persoanelor la jurisdicţia Curţii Constituţionale.

Spre deosebire de procedura de control *a posteriori* a legii, declanşată prin excepţia de neconstituţionalitate, ce constituie un incident similar unei „cereri prejudiciale" ivite în cursul unui proces în faţa instanţelor judecătoreşti şi pe care judecătorul *a quo*, în faţa căruia s-a ridicat acest incident, o trimite judecătorului *a quem* spre soluţionare, prin exercitarea controlului, în cadrul procedurii de control a legii *a priori* sesizarea Curţii se face printr-o acţiune directă adresată acesteia, denumită obiecţie de neconstituţionalitate.

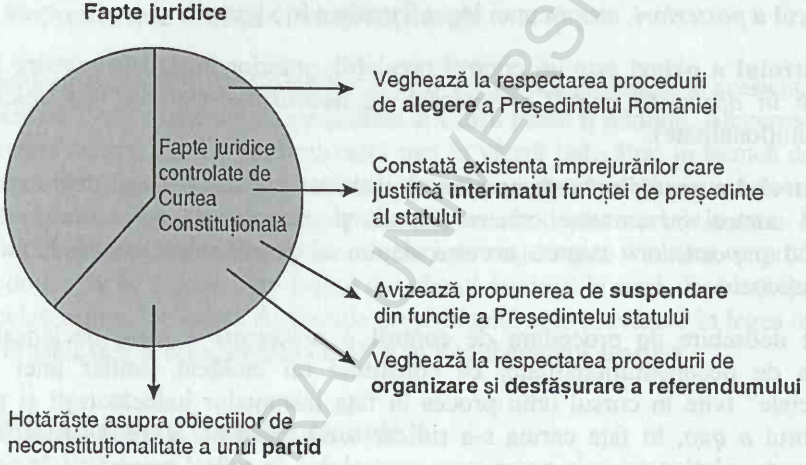
Nu toate actele juridice sunt verificate de către Curtea Constituţională pe calea controlului de constituţionalitate, ci doar o parte dintre actele juridice care au caracter normativ, aşa cum reiese din schema următoare:



1.2. Controlul faptelor juridice

Curtea verifică constituționalitatea faptelor juridice.

Alături de această atribuție de verificare a constituționalității legilor, Curtea Constituțională are și o serie de atribuții privind controlul constituționalității unor fapte juridice. Nu toate faptele juridice sunt verificate din punct de vedere al constituționalității, ci doar acelea care au legătură cu exercițiul puterii de stat. Așa cum vom vedea în continuare, Curtea Constituțională verifică respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României, constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României, veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului, hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic etc.



§2. Obiecția de neconstituționalitate

Sesizarea de neconstituționalitate în cadrul controlului anterior al constituționalității legilor mai este cunoscută și sub denumirea de obiecție de neconstituționalitate. Conform art. 146 lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională „se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției". Dreptul constituțional al Președintelui României de a sesiza Curtea potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, curge de la data primirii legii adoptate de Parlament spre promulgare, indiferent care ar fi termenul de promulgare – de 20 de zile sau de 10 zile.

De asemenea, dreptul celorlalte subiecte enunțate de a sesiza Curtea Constituțională cu o obiecție de neconstituționalitate se poate manifesta oricând, între momentul adoptării legii de către Parlament și momentul promulgării ei de către Președintele României.

§3. Excepţia de neconstituţionalitate

Controlul pe calea excepţiei de neconstituţionalitate are caracter concret, întrucât rezultă din contenciosul constituţional ivit în procesul de aplicare a legii. Excepţia de neconstituţionalitate constituie o garanţie constituţională a drepturilor şi libertăţilor conferite cetăţenilor, pentru apărarea lor împotriva unor eventuale erori ale legiuitorului prin instituirea unor reguli neconstituţionale. Excepţia de neconstituţionalitate reprezintă un incident ivit în desfăşurarea unui proces în faţa instanţei judecătoreşti, constând în contestarea legitimităţii constituţionale a unei prevederi legale dintr-o lege sau ordonanţă de care depinde judecarea cauzei. Având ca obiect o dispoziţie legală de care depinde soluţionarea cauzei, excepţia de neconstituţionalitate este caracterizată ca fiind o apărare de fond, dar ea constituie totodată un mijloc specific jurisdicţiei constituţionale pentru exercitarea controlului de constituţionalitate, cu o semnificaţie proprie în cadrul procedurii civile sau penale.

Sesizarea Curţii Constituţionale se dispune de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate, printr-o încheiere motivată care va cuprinde punctele de vedere ale părţilor şi opinia instanţei asupra excepţiei. Legea prevede că nu pot face obiect al excepţiei de neconstituţionalitate prevederile legale a căror constituţionalitate a fost stabilită în cadrul controlului *a priori*, precum şi cele constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii.

Actele juridice verificate de Curte pe cale de excepţie. În cadrul excepţiei de neconstituţionalitate pot fi verificate de către Curtea Constituţională următoarele acte:

a) legile. Avem în vedere conceptul de lege în accepţiunea restrânsă, de act juridic adoptat de Parlament şi promulgat de Preşedintele României, după procedura stabilită prin Constituţie. Obiectul excepţiei de neconstituţionalitate îl poate forma, de regulă, numai o prevedere legală în vigoare. Prin excepţie, sunt supuse controlului de constituţionalitate şi legile sau ordonanţele ori dispoziţiile din legi sau din ordonanţe ale căror efecte juridice continuă să se producă şi după ieşirea lor din vigoare (Decizia Curţii Constituţionale nr. 766/2011);

b) ordonanţele Guvernului. Avem în vedere aici atât ordonanţele (simple), cât şi pe cele de urgenţă. În ceea ce priveşte ordonanţele emise de Guvern, în cazul în care Curtea Constituţională este sesizată cu o excepţie de neconstituţionalitate a unei dispoziţii dintr-o lege de aprobare a unei ordonanţe, ea îşi extinde controlul şi asupra ordonanţei, ale cărei prevederi nu pot fi disociate de legea de aprobare.

Sunt exceptate de la controlul de constituţionalitate pe cale de excepţie orice alte acte normative, altele decât legile sau ordonanţele, cum ar fi hotărârile Guvernului, ordinele miniştrilor, normele metodologice sau de aplicare a legii etc.

BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§4. Alte atribuții ale Curții Constituționale

4.1. Controlul constituționalității tratatelor sau al altor acorduri internaționale

Articolul 146 lit. b) din Constituție prevede că judecătorii Curții Constituționale se pot pronunța și asupra „constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori". Această atribuție a Curții Constituționale trebuie corelată cu dispozițiile art. 11 alin. (3) din Constituția României, conform cărora: „În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției".

4.2. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului

Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității **regulamentelor Parlamentului**, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Controlul regulamentelor parlamentare este, prin natura sa, un **control de conformitate**. Controlul se exercită numai *in liminae litis*. Ca și controlul preventiv al legii, controlul constituționalității regulamentului nu este sistematic și nici din oficiu. El este totdeauna un control posterior, exercitat asupra regulamentului, după intrarea lui în vigoare.

4.3. Controlul constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției

Singurul caz în care Curtea Constituțională își exercită atribuțiile de control din oficiu este cel prevăzut de art. 146 lit. a) teza finală, text care dă dreptul Curții să se pronunțe asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. În limitele precizate prin art. 150 și art. 152 din Constituție, legile constituționale formează obiectul singurei atribuții exercitate de Curtea Constituțională din oficiu. Este singurul caz în care controlul are un caracter sistematic. Având ca obiect proiectele de lege sau propunerile legislative pentru revizuirea Constituției, el are caracter preventiv și abstract.

4.4. Controlul constituționalității inițiativelor legislative populare

În conformitate cu art. 146 lit. j) din Constituție, Curtea Constituțională are atribuția de a verifica îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativelor legislative de către cetățeni. În acest caz, Curtea face un control de constituționalitate privind respectarea procedurii de inițiere a unor propuneri legislative [ex. minim 100.000 de cetățeni cu drept de vot în condițiile art. 74 alin. (1) din Constituție] și respectarea limitelor materiale privind inițiativa [ex. cele din art. 74 alin. (2) din Constituție].

4.5. Controlul Hotărârilor Camerelor Parlamentului

Hotărârile plenului Camerei Deputaţilor, cele ale plenului Senatului şi hotărârile plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului pot fi verificate, din punct de vedere al constituţionalităţii, de către Curtea Constituţională, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori.

Hotărârile celor două Camere ale Parlamentului sau cele ale plenului celor două Camere reunite pot fi însă atât hotărâri cu un caracter normativ (ex. Hotărârea Camerei Deputaţilor de aprobare a structurii serviciilor administrative ale acestei Camere), cât şi hotărâri cu un caracter individual (ex. Hotărârea Senatului de numire a unui judecător la Curtea Constituţională). Legea nu face niciun fel de precizări cu privire la care din aceste două tipuri de hotărâri se poate pronunţa Curtea Constituţională. Astfel că, în momentul de faţă, Curtea se poate pronunţa asupra ambelor tipuri de hotărâri (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*).

4.6. Controlul criteriilor constituţionale pentru accesul în funcţie, exercitarea şi îndeplinirea atribuţiilor de Preşedinte al României

Trei categorii de atribuţii ale Curţii Constituţionale, prevăzute de art. 146 lit. f)-h) din Constituţie privesc nemijlocit exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, şi anume: a) controlul respectării procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmarea rezultatelor sufragiului; b) constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei prezidenţiale; c) avizarea propunerii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

Rezultă, deci, că rolul Curţii Constituţionale de asigurare a supremaţiei Constituţiei este specializat, în ce priveşte funcţia de Preşedinte al României, la controlul îndeplinirii condiţiilor de alegere, la înlocuirea temporară şi la suspendarea din funcţie a Preşedintelui. În aceste limite, Curtea este garantul constituţionalităţii învestirii în funcţia de Preşedinte al României.

Potrivit art. 146 lit. g) din Constituţie, Curtea Constituţională constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul şi comunică Parlamentului şi Guvernului cele constatate. Curtea constată existenţa împrejurărilor ce justifică interimatul numai la sesizare, şi anume: a) la cererea preşedintelui uneia din Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie, dacă împrejurarea ce justifică interimatul este vacanţa funcţiei; b) la cererea preşedintelui care a condus lucrările şedinţei comune a Camerelor Parlamentului, prin care s-a aprobat suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, dacă împrejurarea ce justifică interimatul este hotărârea astfel aprobată; şi c) la cererea Preşedintelui României sau a preşedintelui uneia din Camerele Parlamentului, în cazul în care împrejurarea ce justifică interimatul este imposibilitatea temporară a Preşedintelui României de a-şi exercita atribuţiile.

4.7. Controlul respectării procedurii de organizare și desfășurare a referendumului și confirmarea rezultatului acestuia

Potrivit Constituției, referendumul se poate organiza în următoarele situații: a) la cererea Președintelui României, după consultarea Parlamentului, în probleme de interes național; b) pentru demiterea Președintelui României și c) pentru aprobarea revizuirii Constituției.

Potrivit art. 146 lit. i) din Constituție, Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia în toate cele trei situații menționate anterior.

4.8. Controlul constituționalității activității partidelor politice

Potrivit art. 40 din Constituție sunt neconstituționale partidele sau organizațiile care, prin scopurile lor ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României. Constatarea neconstituționalității unui partid politic revine Curții Constituționale.

Potrivit art. 146 lit. k) din Constituție, Curtea Constituțională hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic. Competența Curții este limitată numai la acele asociații politice care, potrivit art. 8 alin. (2) din Constituție, au ca rol să contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor.

4.9. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice

Conflictele juridice pozitive și negative de competență.

Revizuirea constituțională din anul 2003 a adus Curții Constituționale o nouă atribuție, aceea de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Art. 146 lit. e) din Constituție prevede atribuția Curții Constituționale de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. O asemenea atribuție este întâlnită și în reglementarea constituțională din alte state (spre exemplu art. 138 din Constituția Austriei, art. 189 din Constituția Poloniei sau art. 160 din Constituția Sloveniei). Este vorba de conflictele de autoritate (sau litigiile organice). Într-un atare caz, Curtea Constituțională soluționează sau aplanează litigii constituționale între autorități. Aceste litigii pot privi conflicte între două sau mai multe autorități constituționale cu privire la conținutul ori întinderea atribuțiilor lor, decurgând din Constituție. Finalitatea urmărită este înlăturarea unor posibile blocaje instituționale. Drept urmare, **conflictele juridice de natură constituțională pot fi pozitive sau negative de competență**, în funcție de comportamentul unei anumite instituții (Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003).

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Conform jurisprudenţei Curţii Constituţionale, **conflictul pozitiv** presupune acte sau acţiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe îşi arogă puteri, atribuţii sau competenţe, care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice. **Conflictul negativ** presupune omisiunea unor autorităţi publice, constând în declinarea competenţei sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligaţiile lor (Decizia Curţii Constituţionale nr. 53/2005).

Condiţiile pentru existenţa unui conflict juridic.

Spre deosebire de alte Curţi sau Tribunale Constituţionale din statele federale care, în soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională, se limitează doar la clarificarea competenţelor autorităţilor statelor federale în raport cu cele ale statelor federate (a se vedea art. 126 din Constituţia Germaniei), Curtea Constituţională a României soluţionează orice conflict juridic de natură constituţională ivit între autorităţile publice, nu numai conflictele de competenţă născute între acestea.

Textul constituţional românesc are în vedere doar conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice. Prin urmare, sunt trei condiţii care trebuie îndeplinite cumulativ pentru a interveni Curtea Constituţională în vederea soluţionării unui conflict:

a) **Conflictul să fie juridic.** Sunt excluse alte tipuri de conflicte: politice, sociale, sindicale, religioase etc.;

b) **Conflictul să fie de natură constituţională.** Curtea Constituţională nu este abilitată să soluţioneze conflicte civile, penale, sau de altă natură. Conflictele de natură constituţională au în vedere raporturile constituţionale dintre autorităţi pentru menţinerea statului de drept;

c) **Conflictul să fie între autorităţi publice.** Curtea Constituţională nu poate interveni în soluţionarea unor conflicte între altcineva decât autorităţile publice. Prin sintagma „autorităţi publice" se înţelege doar acele autorităţi prevăzute în Titlul III al Constituţiei. Nu intră în această categorie puterile publice, organizaţiile sindicale, patronale, partidele politice ori asociaţiile, oricare ar fi ele.

Introducerea unei astfel de atribuţii pentru Curtea Constituţională în legislaţia română se datorează dorinţei autorităţilor statului de a scoate din sfera instanţelor obişnuite (judecătorii, tribunale, curţi de apel ori Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie) rezolvarea unor astfel de litigii. Rezolvarea unor conflicte juridice de natură constituţională între autorităţile publice presupune, aşa cum s-a subliniat în doctrină „implicarea în zone deseori delicate, de conflicte greu de arbitrat, de orgolii greu de satisfăcut" (*Ioan Muraru*).

Secțiunea a 6-a. Procedura în fața Curții Constituționale

§1. Reguli generale

Procedura în fața Curții este o procedură specială.

Prin realizarea controlului constituționalității, **Curtea Constituțională realizează o funcție publică.** Prin natura sa, procedura de control al constituționalității este de drept public. Controlul constituționalității nu este și nu are cum să fie în realizarea unui interes privat, deoarece supremația Constituției reprezintă un principiu constituțional care este de drept public. În sens larg, excepția de neconstituționalitate privește nu numai apărările pârâtului, intimatului, inculpatului etc., ci și ale reclamantului, recurentului, contestatarului, acuzatorului etc. împotriva obiecțiilor părții adverse, fiind de ordine publică. Este sensul ce caracterizează excepția de neconstituționalitate, fapt pentru care ea poate fi invocată de oricare participant la proces: părțile, dar și instanța sau Ministerul Public.

Excepția de neconstituționalitate constituie, în domeniul procedurii judecătorești, o excepție de fond. Fiind de ordine publică – întrucât constituie un instrument tehnic al controlului de constituționalitate – ea poate fi invocată oricând, în orice fază sau stadiu al desfășurării procesului, dar și al punerii în executare a hotărârilor judecătorești.

Excepția fiind de ordine publică, poate fi invocată de oricare dintre părți, de Ministerul Public sau, din oficiu, de însăși instanța judecătorească, în orice etapă a procesului – fond, apel, recurs, în exercitarea altei căi de atac – fără ca cel care a invocat-o să poată ulterior renunța, iar soluționarea excepției să poată fi întreruptă sau suspendată.

Pe parcursul soluționării excepției, părțile ce se află în fața Curții Constituționale au posibilitatea de a fi asistate, dar și reprezentate de un avocat cu drept de a pleda la Curtea Supremă de Justiție. Asigurarea asistenței juridice de către un avocat este o garanție a dreptului la apărare, prevenind desfășurarea unor activități de asistență juridică de către persoane necalificate și care scapă controlului profesional al barourilor de avocați. Chiar Constituția, garantând dreptul la apărare, prevede în art. 24 alin. (2) că în timpul procesului părțile au dreptul la asistența unui avocat, înțelegând prin aceasta o persoană care are calitatea de avocat, dobândită în condițiile prevăzute de lege.

§2. Reguli speciale

Recuzarea judecătorilor.

Regulile care se aplică în fața instanței constituționale sunt reguli ce diferă de cele aplicate în fața instanțelor civile sau penale, pentru că și activitatea pe care o desfășoară Curtea Constituțională este diferită de cea a instanțelor judecătorești. Sunt unele reguli aplicabile instanțelor judecătorești obișnuite care nu pot fi aplicate judecătorului constituțional. Una dintre aceste reguli o reprezintă

instituţia recuzării judecătorului constituţional. Dacă aceasta se aplică judecătorului de la instanţele judecătoreşti, ea nu se poate aplica şi judecătorului constituţional. Acesta nu judecă litigiul dedus în faţa instanţei judecătoreşti, ci se pronunţă doar cu privire la constituţionalitatea unei norme legale aplicabile litigiului. Soluţia finală care interesează părţile aflate în litigiu este luată de instanţa judecătorească ce sesizează Curtea cu excepţia de neconstituţionalitate. Judecătorul constituţional apără ordinea constituţională şi supremaţia Constituţiei, iar obiectivitatea lui în hotărârea pronunţată nu poate fi pusă la îndoială în funcţie de gradul de rudenie sau afecţiunea ce ar purta-o faţă de vreuna din părţi.

Mai mult, toate deciziile Curţii sunt luate în plenul Curţii (în prezenţa majorităţii celor 9 judecători) şi nu sunt luate de un judecător anume, eliminându-se astfel posibilitatea unei decizii părtinitoare faţă de una din părţi. Un argument în plus în sprijinul motivaţiei de mai sus ar fi prevederile Legii nr. 51/1995 privind organizarea şi funcţionarea profesiei de avocat. Aceste prevederi instituie incompatibilităţi pentru avocat care constituie măsuri de protecţie pentru părţi şi împotriva unor suspiciuni ce ar putea altera actul de justiţie. Se observă în textul de lege că printre instanţele în faţa cărora avocatul nu poate pleda sau pune concluzii datorită existenţei unei incompatibilităţi legate de gradul de rudenie cu judecătorul instanţelor respective nu se numără şi Curtea Constituţională.

Abţinerea judecătorilor. De partea cealaltă, nu poate exista motiv de **abţinere** pentru judecătorul constituţional în cazurile în care un avocat rudă a sa ar apăra în faţa Curţii Constituţionale interesele clientului său legate de ridicarea unei excepţii de neconstituţionalitate.

Dacă abţinerea sau recuzarea judecătorului de la instanţele judecătoreşti este întemeiată, fiindcă sunt motive ce ar putea altera actul de justiţie şi s-ar crea inegalitate între justiţiabili, abţinerea sau recuzarea judecătorului constituţional nu poate fi primită, deoarece munca judecătorului constituţional este de a corecta inadvertenţele dintre legi şi Constituţie şi scăpările legislativului în adoptarea unor legi contrare Constituţiei.

Judecătorul constituţional trebuie să vegheze la respectarea supremaţiei Constituţiei şi nu este cel care împarte dreptatea uneia sau alteia dintre părţile implicate în proces. În soluţionarea unei excepţii de neconstituţionalitate, acesta rezolvă o problemă ce interesează întregul sistem normativ al statului şi nu doar interesele unei anume părţi implicate în proces.

Cum toată munca judecătorului constituţional se bazează pe corelarea şi interpretarea normelor în concordanţă cu Constituţia, un rol deosebit şi un ajutor în acest sens îl are avocatul care uneori nu numai că ridică anumite probleme de neconstituţionalitate, dar şi oferă soluţii problemelor respective. Astfel, activitatea avocatului vine în sprijinul magistratului de la Curtea Constituţională şi pe viitor este de dorit obligativitatea prezenţei avocatului în faţa Curţii Constituţionale.

Secțiunea a 7-a. Actele Curții Constituționale

Curtea emite decizii, hotărâri și avize.

Curtea Constituțională adoptă **decizii, hotărâri** și emite **avize**. Constituția nu stabilește, însă, în ce situații Curtea adoptă decizii și hotărâri și, respectiv, emite avize. Art. 146 din Constituție privind atribuțiile Curții Constituționale folosește o terminologie diversă: **se pronunță** [lit. a), b) și c)], **hotărăște** [lit. d) și k)], **soluționează** [lit. e)], **veghează** [lit. f) și i)], **constată** [lit. g)], **dă aviz** [lit. h)], **verifică** [lit. j)].

În privința naturii juridice a actelor Curții Constituționale, specific pentru justiția constituțională nu este autoritatea de lucru judecat, ci obligativitatea *erga omnes* a deciziei, fiind un efect ce se apropie de cel al legii și nu de cel specific hotărârilor judecătorești definitive.

Legea organică a Curții Constituționale precizează că deciziile și hotărârile se pronunță în numele legii. Din această formulare rezultă caracterul jurisdicțional al celor două categorii de acte pronunțate de Curtea Constituțională.

În practica Curții Constituționale pot fi identificate **trei tipuri de decizii:** 1) decizii care se bazează pe compararea textelor criticate cu cele constituționale; 2) decizii care în interpretarea textelor constituționale privitoare la drepturile omului dau prioritate reglementărilor internaționale, când acestea sunt mai favorabile; 3) decizii care se fundamentează pe determinarea conținutului conceptelor constituționale.

Reglementările constituționale și legale din România prevăd expres efectul *ex nunc* (pentru viitor) al deciziilor Curții Constituționale, prin art. 147 alin. (4) din Constituție. Faptul că deciziile Curții Constituționale produc efecte numai pentru viitor este o aplicare, în materia controlului constituționalității legilor, a principiului general al neretroactivității – ***tempus regit actum***. Deciziile Curții Constituționale se bucură de autoritate de lucru judecat absolută sau relativă, după cum este vorba de respingerea sau de admiterea excepției de neconstituționalitate.

Deciziile Curții Constituționale de soluționare a unei excepții de neconstituționalitate sunt **definitive**, nefiind supuse niciunei căi de atac. Efectele deciziei de soluționare a unei excepții de neconstituționalitate diferă și ele după cum este vorba de o decizie de confirmare sau de infirmare a constituționalității dispoziției atacate. Efectele deciziei de neconstituționalitate sunt și trebuie să fie ***erga omnes***.

Deciziile, hotărârile și avizele Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Judecătorul care a votat împotriva unei decizii a plenului Curții poate formula **opinie separată** sau **opinie concurentă**.

În cadrul opiniei separate, autorul acesteia nu este de acord cu decizia luată de către Curtea Constituțională în plenul său, fiind pe o poziție contrară deciziei finale a Curții. În cadrul opiniei concurente, autorul acesteia este de acord cu decizia finala a Curții Constituționale, însă nu pentru motivele invocate de plenul Curții, ci pentru alte motive.

La o decizie pot exista una sau mai multe opinii separate sau concurente. Atât opinia separată, cât şi cea concurentă se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, împreună cu decizia, însă acestea nu produc efecte juridice. Atât opiniile separate, cât şi cele concurente au doar valoare doctrinară ce poate sta la baza unei schimbări de jurisprudenţă (reviriment jurisprudenţial) a Curţii Constituţionale în viitor.

Deciziile, hotărârile şi avizele se redactează în scris de către magistratul-asistent care a participat la dezbateri, sub îndrumarea judecătorului-raportor. Termenul de redactare este de cel mult 30 de zile de la pronunţare. Deciziile, hotărârile şi avizele se certifică de către preşedintele Curţii Constituţionale şi de către magistratul asistent care a participat la dezbateri şi primesc număr în ordinea înscrierii lor în condica de şedinţă, separat pentru decizii, hotărâri şi avize.

În ceea ce priveşte executarea actelor Curţii Constituţionale, Constituţia prevede că toate deciziile Curţii date în soluţionarea obiecţiilor şi excepţiilor de neconstituţionalitate prin care se constată neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe au ca rezultat **obligarea Parlamentului sau Guvernului**, după caz, de a pune de acord prevederile neconstituţionale cu dispoziţiile Constituţiei. Până la realizarea acestei obligaţii prevederile constatate neconstituţionale rămân în vigoare, dar **se suspendă aplicarea lor.** După 45 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial a deciziei de neconstituţionalitate a Curţii Constituţionale, dacă obligaţia sus-menţionată nu a fost realizată, legile şi ordonanţele respective îşi încetează efectele.

Rezumat

Istoric: după revoluţia populară din decembrie 1989, legiuitorul constituant român a introdus pentru prima oară în România instituţia controlului de constituţionalitate a legilor exercitat de un organism jurisdicţional independent numit Curte Constituţională. Acest organism funcţionează după regulile modelului european de control al constituţionalităţii legilor (modelul kelsenian).

Scopul Curţii Constituţionale este garantarea supremaţiei Constituţiei. Practic, Curtea Constituţională este garantul principiilor fundamentale de organizare şi funcţionare a statului, având în vedere că respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie, conform art. 1 din Constituţia României.

Judecătorii Curţii Constituţionale: Curtea Constituţională este formată din 9 judecători numiţi pentru o durată de 9 ani, fără posibilitate de prelungire sau reînnoire a mandatului. Trei judecători ai Curţii sunt numiţi de către Camera Deputaţilor, trei de către Senat şi trei de către Preşedintele României, conform art. 142 alin. (3) din Constituţie şi Legii nr. 47/1992.

Incompatibilităţi: Constituţia, prin art. 144, stabileşte că funcţia de judecător al Curţii Constituţionale este incompatibilă cu oricare altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior. De asemenea, judecătorii nu pot face parte din partide politice. Ei sunt obligaţi să-şi îndeplinească funcţia cu

imparțialitate și în respectul Constituției și să se abțină de la orice activitate sau manifestare contrare independenței și demnității funcției lor.

Răspunderea judecătorilor: pe întreaga perioadă a exercitării mandatului, judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor.

Imunitatea judecătorilor: fiind asimilați cu înalți demnitari de stat, judecătorii Curții Constituționale beneficiază de un regim special de imunitate, ei neputând fi arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților sau al Senatului, ori cu aprobarea Președintelui României, după caz, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Organizarea Curții Constituționale cuprinde: a) președintele Curții Constituționale; b) plenul Curții Constituționale și c) magistrații asistenți ai Curții Constituționale.

Atribuțiile Curții Constituționale: Curtea Constituțională exercită, în principal, **controlul de constituționalitate al legilor, precum și al actelor cu forță echivalentă legii**. Sunt două modalități de exercitare a controlului constituționalității acestor acte: **a) control *a priori***, asupra unei legi înainte ca aceasta să fie promulgată și să intre în vigoare și **b) control *a posteriori***, asupra unei legi aflate deja în vigoare.

Alături de această atribuție de verificare a constituționalității legilor, Curtea Constituțională are și o serie de atribuții privind **controlul constituționalității unor fapte juridice**. Nu toate faptele juridice sunt verificate din punct de vedere al constituționalității, ci doar acelea care au legătură cu exercițiul puterii de stat. Curtea Constituțională verifică respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României, constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României, veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului, hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic sau soluționează conflictele juridice de natură constituțională ivite între autoritățile publice.

Actele Curții Constituționale: Curtea Constituțională adoptă decizii, hotărâri și emite avize. Deciziile sunt definitive, nefiind supuse nici unei căi de atac. Efectele deciziei sunt *erga omnes*. Deciziile, hotărârile și avizele Curții se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

BCU IAȘI - COLECȚIA JURIDICĂ

Bibliografie

F. Bucur-Vasilescu, Constituționalitate și constituționalism, Ed. Național, București, 1998

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 694-723

G. Conac, O anterioritate română: controlul constituționalității legilor în România de la începutul secolului XX până în 1938, în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 1-20

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 447-484

M. Criste, Instituții constituționale contemporane, Ed. de Vest, Timișoara, 2012, p. 305-315

D.C. Dănișor, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 670-722

Șt. Deaconu (coord.), Codex Constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", București, 2015

I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 810-904

C.C. Dinu, Implicații practice ca urmare a admiterii de către Curtea Constituțională a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 373[1] C. pr. civ., astfel cum a fost modificat prin art. I, pct. 13 din Legea nr. 459/2006, în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2009, p. 124-133

C.C. Dinu, Implicațiile adoptării Legii nr. 177/2010 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală ale României în angrenajul procesului civil, în Revista Română de Drept Privat nr. 5/2010, p. 36-46

T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 307-335

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 223-232

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 289-294

C. Ionescu, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 847-878

M. Lepădătescu, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 271-286

I. Muraru, M. Constantinescu, Studii constituționale, Ed. Actami, vol. I și II, București, 1995; 1998

I. Muraru, M. Constantinescu, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 1277-1327

I. Muraru, N.M. Vlădoiu, A. Muraru, S.G. Barbu, Contencios constituţional, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 489-518

M.C. Ponthoreau, T. Groppi (coord.), The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges, Ed. HART, Oxford and Portland, Oregon, 2013

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 70-82

B. Selejan-Guţan, Excepţia de neconstituţionalitate, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010

E.S. Tănăsescu (Coordonator), Răspunderea în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 98-115

S. Tănăsescu (Coordonator), Excepţia de neconstituţionalitate în România şi Franţa, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013

Al. Văleanu, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat, Tipografia I.C. Văcărescu, Bucureşti, 1936

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 287-321

I. Vida, Curtea Constituţională a României. Justiţia politicului sau politica justiţiei, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2011

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 323-383

G. Vrabie, Le régime politique et constitutionnel de la Roumanie post-décembriste, Ed. Institutul European, Iaşi, 2010, p. 107-193

G. Vrabie, Natura juridică a curţilor constituţionale şi locul lor în sistemul autorităţilor publice, în Revista de drept public nr. 1/2010, p. 26-34

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 853-895

Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010)

Legea nr. 124/2000 privind structura personalului Curţii Constituţionale (M.Of. nr. 331 din 17 iulie 2000)

Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale (M.Of. nr. 198 din 27 martie 2012)

Opinion on the Two Draft Laws amending Law no. 47/1992 on the organisation and functioning of the Constitutional Court of Romania adopted by the Commission at its 66th plenary session (Venice, 17-18 March 2006), CDL-AD(2006)006-e

Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania, Adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012), CDL-AD (2012)026-e

Capitolul XIV
Autoritatea judecătorească

Obiectivele de învăţare ale Capitolului XIV

După studiul acestui Capitol de învăţare veţi reuşi:
- să înţelegeţi care instituţii intră în componenţa autorităţii judecătoreşti;
- să cunoaşteţi ce sunt instanţele judecătoreşti;
- să cunoaşteţi ce este Ministerul Public;
- să cunoaşteţi ce este Consiliul Superior al Magistraturii;
- să cunoaşteţi ce se înţelege prin noţiunea de justiţie;
- să cunoaşteţi ce se înţelege prin noţiunea de putere judecătorească;
- să aflaţi care sunt principiile pe baza cărora se realizează justiţia;
- să aflaţi care sunt raporturile autorităţii judecătoreşti cu Parlamentul, Preşedintele României şi Guvernul;
- să aflaţi despre răspunderea civilă a magistraţilor;
- să aflaţi despre răspunderea penală a magistraţilor;
- să aflaţi despre răspunderea disciplinară a magistraţilor.

Secţiunea 1. Organele autorităţii judecătoreşti

§1. Instanţele judecătoreşti

Atribuţiile instanţelor judecătoreşti în România.

Constituţia României în Capitolul VI (art. 124-134) tratează sub denumirea „Autoritatea judecătorească" trei instituţii diferite: instanţele judecătoreşti, Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii, care împreună formează autoritatea judecătorească.

Instanţele judecătoreşti sunt reprezentate în România de către **a) Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; b) curţile de apel; c) tribunalele; d) tribunale specializate; e) instanţele militare şi f) judecătoriile.** Organizarea justiţiei prin aceste instanţe judecătoreşti are în vedere asigurarea respectării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale persoanei, prevăzute în actele juridice internaţionale referitoare la drepturile omului, precum şi garantarea respectării constituţiei şi a legilor ţării. De asemenea, organizarea judiciară are ca obiectiv de bază asigurarea respectării dreptului

IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

la un proces echitabil şi judecarea proceselor de către instanţe judecătoreşti în mod imparţial şi independent de orice influenţe.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie este singura instanţă supremă din ţară, cu personalitate juridică, ce asigură interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti. Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie se compune din: preşedinte, doi vicepreşedinţi şi 4 preşedinţi de secţii. Preşedintele, vicepreşedinţii şi cei 4 preşedinţi de secţii sunt numiţi de Preşedintele României pe o perioadă de 3 ani, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. De asemenea, preşedintele, vicepreşedinţii, preşedinţii de secţii şi 6 judecători, aleşi pe o perioadă de 3 ani în adunarea generală a judecătorilor, cu reprezentarea fiecărei secţii, constituie Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Din punct de vedere organizatoric, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie este organizată în 4 secţii: 2 secţii civile, Secţia penală, şi Secţia de contencios administrativ şi fiscal.

Un specific aparte al acestei instanţe îl constituie faptul că ea are un dublu rol: a) este o instanţă judecătorească ce îndeplineşte atributele de judecată (face justiţie) întocmai ca celelalte instanţe judecătoreşti şi b) este o instanţă de casaţie (asigură interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti, pronunţând decizii de interpretare obligatorii pentru toate instanţele judecătoreşti din România).

Curţile de apel sunt instanţe cu personalitate juridică proprie, în circumscripţia cărora funcţionează mai multe tribunale şi tribunale specializate. În cadrul curţilor de apel funcţionează secţii sau, după caz, complete specializate pentru cauze civile, cauze penale, cauze cu minori şi de familie, cauze de contencios administrativ şi fiscal, cauze privind conflicte de muncă şi asigurări sociale, precum şi, în raport cu natura şi numărul cauzelor, secţii maritime şi fluviale sau pentru alte materii.

Tribunalele sunt instanţe cu personalitate juridică proprie, organizate la nivelul fiecărui judeţ şi al municipiului Bucureşti. În circumscripţia fiecărui tribunal sunt cuprinse toate judecătoriile din judeţ sau, după caz, din municipiul Bucureşti. În cadrul tribunalelor funcţionează secţii sau, după caz, complete specializate pentru cauze civile, cauze penale, cauze cu minori şi de familie, cauze de contencios administrativ şi fiscal, cauze privind conflicte de muncă şi asigurări sociale, precum şi, în raport cu natura şi numărul cauzelor, secţii maritime şi fluviale sau pentru alte materii.

Tribunalele specializate sunt instanţe fără personalitate juridică, care pot funcţiona la nivelul judeţelor şi al municipiului Bucureşti. Ele preiau cauzele de competenţa tribunalului în domeniile în care se înfiinţează. Tribunalele specializate pot fi înfiinţate în următoarele domenii: penal, protecţia consumatorilor, cauze cu minori şi de familie, contencios administrativ şi fiscal, cauze privind conflicte de muncă şi asigurări sociale, precum şi în domeniul maritim şi fluvial sau pentru alte domenii.

Instanţele militare sunt: a) tribunalele militare; b) Tribunalul Militar Teritorial Bucureşti şi c) Curtea Militară de Apel Bucureşti. Instanţele militare au, fiecare, statut de unitate militară. Ele judecă la sediul acestora. Pentru motive temeinice,

instanţa poate dispune ca judecata să se desfăşoare în alt loc (ex. instanţele militare pot judeca şi pe teritoriul altor state, militari români, membri ai unei forţe multinaţionale, în condiţiile în care, potrivit unei convenţii internaţionale, pe teritoriul statului primitor poate fi exercitată jurisdicţia română).

Judecătoriile sunt instanţe fără personalitate juridică, organizate în judeţe şi în sectoarele municipiului Bucureşti. În raport cu natura şi numărul cauzelor, în cadrul judecătoriilor se pot înfiinţa secţii sau complete specializate. În cadrul judecătoriilor se vor organiza secţii sau complete specializate pentru minori şi familie. Completele şi secţiile specializate pentru minori şi familie, precum şi tribunalele specializate pentru minori şi familie judecă atât infracţiunile săvârşite de minori, cât şi infracţiunile săvârşite asupra minorilor.

§2. Ministerul Public

Atribuţiile Ministerului Public.

Ministerul Public este alcătuit din procurori ce îşi desfăşoară activitatea potrivit principiilor legalităţii, imparţialităţii şi controlului ierarhic. Procurorii sunt sub autoritatea ministrului justiţiei şi nu beneficiază de inamovibilitate. Ministerul Public face parte atât din organizarea judecătorească, cât şi din cea administrativă. Procurorii din cadrul Ministerului Public îşi desfăşoară activitatea în parchete organizate pe lângă fiecare instanţă judecătorească. Ei conduc şi supraveghează activitatea de cercetare penală a poliţiei judiciare. Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societăţii şi apără ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Din punct de vedere organizatoric, Ministerul Public este organizat în parchete care funcţionează pe lângă instanţele judecătoreşti: a) Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; b) parchetele de pe lângă curţile de apel; c) parchetele de pe lângă tribunale şi d) parchetele de pe lângă judecătorii.

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie coordonează activitatea parchetelor din subordine, are personalitate juridică proprie şi este condus de procurorul general ajutat de un prim-adjunct şi un adjunct. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie este numit pe o perioadă de 3 ani de către Preşedintele României, la propunerea ministrului justiţiei, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii şi exercită, direct sau prin procurori anume desemnaţi, controlul asupra tuturor parchetelor. În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie funcţionează Direcţia de Investigare a Infracţiunilor de Criminalitate Organizată şi Terorism (DIICOT), ca structură specializată în combaterea criminalităţii organizate şi terorismului, şi Direcţia Naţională Anticorupţie (DNA), ca structură specializată în combaterea infracţiunilor de corupţie.

§3. Consiliul Superior al Magistraturii

Atribuţiile CSM.

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) este garantul independenţei justiţiei. El se interpune, prin atribuţiile sale, între puterea judecătorească, pe de o parte, şi puterea legislativă şi cea executivă, pe de altă parte. Din punct de vedere al structurii, Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din 19 membri. Dintre aceştia, 14 sunt aleşi din rândul judecătorilor şi procurorilor (9 judecători şi 5 procurori), 2 sunt numiţi de Senatul României din rândul reprezentanţilor societăţii civile (specialişti în domeniul dreptului care se bucură de o înaltă reputaţie profesională şi morală) şi 3 fac parte de drept din Consiliu (ministrul justiţiei, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie). Durata mandatului membrilor CSM este de 6 ani. Preşedintele României prezidează lucrările CSM la care participă, dar nu este membru al CSM.

Consiliul Superior al Magistraturii este condus de un preşedinte ales din rândul membrilor Consiliului (doar dintre cei 14 judecători şi procurori) pentru un mandat de 1 an, mandat care nu este reînnoibil. Preşedintele CSM conduce lucrările Consiliului şi reprezintă Consiliul în relaţiile cu terţii. Hotărârile Consiliului se iau cu votul secret al membrilor acestuia şi sunt definitive şi irevocabile.

Instituţii similare CSM în alte state.

Din punct de vedere al atribuţiilor, CSM propune Preşedintelui României numirea în funcţie a judecătorilor şi procurorilor, cu excepţia celor stagiari; are rol de instanţă de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor şi procurorilor; propune Preşedintelui României numirea judecătorilor în funcţiile de conducere de la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; avizează propunerile ministrului justiţiei pentru funcţiile de conducere de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de lege în realizarea rolului său de garant al independenţei justiţiei.

În alte ţări, instituţiile similare Consiliului Superior al Magistraturii au o structură şi atribuţii similare CSM. Astfel, **în Franţa**, Consiliul Superior al Magistraturii are două secţii, una pentru judecători şi una pentru procurori. Secţia competentă pentru judecători este alcătuită din: prim-preşedintele Curţii de Casaţie (care este preşedintele secţiei), 5 judecători, un procuror, un consilier de stat desemnat de Consiliul de Stat, un avocat şi 6 personalităţi calificate (care nu aparţin Parlamentului, puterii judecătoreşti sau ordinii administrative). Secţia competentă pentru procurori este alcătuită din: procurorul general de pe lângă Curtea de Casaţie (care este preşedintele secţiei), 5 procurori, un judecător, precum şi un consilier de stat desemnat de Consiliul de Stat, un avocat şi 6 personalităţi calificate (care nu aparţin Parlamentului, puterii judecătoreşti sau ordinii administrative).

În Italia, Consiliul Superior al Magistraturii este prezidat de Preşedintele Republicii. Fac parte de drept din CSM primul preşedinte al Curţii de Casaţie şi procurorul general al Curţii de Casaţie. Ceilalţi membri sunt aleşi în proporţie de 2/3 dintre magistraţii de toate

categoriile şi 1/3 de către Parlament, dintre profesorii universitari de ştiinţe juridice titulari şi dintre avocaţii cu peste 15 ani vechime în profesie.

În Polonia, Consiliul Naţional Judiciar supraveghează independenţa judecătorilor şi a instanţelor. Acest Consiliu are următoarea componenţă: a) primul preşedinte al Curţii Supreme, ministrul justiţiei, preşedintele Curţii Supreme Administrative şi o persoană numită de Preşedintele Republicii; b) 15 judecători aleşi dintre judecătorii Curţii Supreme, instanţele de drept comun, instanţele administrative şi instanţele militare; c) 4 membri aleşi de Camera Deputaţilor dintre deputaţi şi 2 membri aleşi de Senat dintre senatori.

În Portugalia, Consiliul Superior al Magistraturii este prezidat de preşedintele Curţii Supreme şi este compus din următorii membri: a) 2 membri numiţi de Preşedintele Republicii; b) 7 membri aleşi de Parlament; c) 7 judecători aleşi prin reprezentare proporţională în adunările magistraţilor.

În Spania, Consiliul General al Puterii Judecătoreşti este compus din: a) preşedintele Tribunalului Suprem, care prezidează Consiliul; b) 20 de membri numiţi de Rege pe o perioadă de 5 ani, dintre care 12 sunt magistraţi de la toate instanţele judecătoreşti, iar 4 sunt numiţi la propunerea Congresului Deputaţilor şi 4 la propunerea Senatului.

Secţiunea a 2-a. Puterea judecătorească

§1. Noţiunea de justiţie

Sensurile noţiunii de justiţie. **Noţiunea de justiţie are două sensuri. Într-un sens larg (*lato sensu*),** noţiunea de justiţie desemnează ideea de dreptate, de echitate şi egalitate în faţa legii. Acest sens este utilizat în vorbirea populară în vederea desemnării activităţii de soluţionare a conflictelor din societate. Indiferent de modul de soluţionare a acestor conflicte şi de mijloacele folosite (ex. forţă, negociere, convingere etc.), ideea de justiţie reprezintă idealul unei societăţi. O societate bazată pe justiţie dă încredere oamenilor că activitatea lor nu va fi guvernată de arbitrariu, ci de reguli clare, scrise şi dinainte stabilite. Opusul justiţiei, din acest punct de vedere, este injustiţia. **În sens restrâns (*stricto sensu*),** prin justiţie se înţelege totalitatea instituţiilor prin intermediul cărora se exercită actul de justiţie: instanţe de judecată, magistraţi, avocaţi, executori judecătoreşti etc. Din această perspectivă, **justiţia este un serviciu public exercitat de către instituţii specializate ale statului.** Ca şi sănătatea, învăţământul sau ordinea publică, justiţia este un serviciu public al statului. Mai mult decât atât, justiţia este chiar un monopol al statului, deoarece numai instituţiile statului pot exercita acest serviciu.

Încă din antichitate simbolul justiţiei, Zeiţa Themis, a fost reprezentată prin figura unei femei severe, legată la ochi, ce poartă într-o mână o balanţă, iar în cealaltă mână o sabie. Balanţa reprezintă funcţia esenţială a judecătorului, aceea de a aplica legea şi de a face dreptate (***jurisdictio***), în timp ce sabia reprezintă ideea de executare silită (***imperium***). O decizie a judecătorilor fără punerea în executare a acesteia nu

valorează nimic. Ar rămâne doar o simplă părere a cuiva. De aceea, este nevoie de învestirea unei decizii judecătoreşti cu puterea executorie a statului. Faptul că femeia ce simbolizează justiţia este legată la ochi, semnifică ideea de imparţialitate, de echidistanţă a judecătorului. Acesta nu trebuie să judece omul, ci faptele sale pentru că „nu omul este făcut pentru lege, ci legea pentru om" (*Nicolae Titulescu*).

Din punctul de vedere al dreptului constituţional, ceea ce ne interesează mai mult este analiza noţiunii de justiţie în sensul ei restrâns, ca totalitate a instituţiilor statului care exercită funcţia socială de a judeca în baza unor legi. Pornind de la această precizare, justiţia poate fi considerată bază a societăţii. Aşa cum spuneau romanii încă de mai bine de două mii de ani *„Justitia est regnorum fundamentum"* **(Justiţia este bază a societăţii)**. Fiind considerată fundament al societăţii, justiţia a devenit un reper al dreptăţii şi al echităţii la care apelează oamenii atunci când sunt nedreptăţiţi. Justiţia trebuie să îi apere pe cei slabi în faţa celor puternici şi pe cei drepţi în faţa celor nedrepţi.

Obiectivul justiţiei trebuie să fie dorinţa oamenilor de a nu fi nevoiţi să apeleze la serviciile sale. Cel ce îşi caută dreptatea în justiţie şi o obţine nu îşi va mai dori vreodată să ajungă să ceară ceea ce este al său, iar cel ce pierde meritat în justiţie va fi descurajat să mai încerce vreodată să ia ceea ce nu i se cuvine. De fiecare dată când se întâmplă invers, adică cel ce are dreptate nu îşi găseşte această dreptate în justiţie, iar cel ce nu are dreptate obţine nemeritat, graţie justiţiei, ceea ce nu i se cuvine, funcţia socială a justiţiei eşuează. Rolul justiţiei este să facă dreptate cu orice preţ (***Fiat justitia pereat mundus***) şi să aplice legea indiferent de situaţie (***dura lex, sed lex***).

§2. Noţiunea de putere judecătorească

Cine alcătuieşte puterea judecătorească?

Dreptul în general, dar şi dreptul constituţional, în mod special, utilizează mai mulţi termeni în legătură cu ideea de justiţie. Este folosită noţiunea de „**justiţie**", sintagma de „**autoritate judecătorească**", dar şi cea de „**putere judecătorească**". Dacă pentru noţiunea de „justiţie" am văzut că sensul ei restrâns este cel ce ne interesează în mod special la materia dreptului constituţional, în ceea ce priveşte sintagmele de „autoritate judecătorească" şi de „putere judecătorească", conţinutul lor diferă. În timp ce prin „autoritate judecătorească" înţelegem atât instanţele judecătoreşti, cât şi Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii, **prin „putere judecătorească" se înţelege doar judecătorii ce funcţionează la instanţele de judecată**. Doar aceştia alcătuiesc ceea ce denumim „putere judecătorească".

Inamovibilitatea judecătorilor.

Justiţia se realizează doar de către instanţele judecătoreşti. Textul art. 126 din Constituţie prevede că „Justiţia se realizează prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti". Aşadar, puterea judecătorească este reprezentată de către instanţele

BCU "Ion Creangă"

judecătoreşti şi de judecătorii care funcţionează în cadrul instanţelor judecătoreşti. Celelalte instituţii, precum Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii nu intră în componenţa puterii judecătoreşti.

Doar judecătorii sunt cei care alcătuiesc puterea judecătorească, pentru că ei beneficiază de inamovibilitate. **Inamovibilitatea** este cea mai puternică garanţie a independenţei justiţiei, a independenţei judecătorului şi a bunei administrări a actului de justiţie. Potrivit inamovibilităţii, judecătorul nu poate fi revocat, retrogradat sau transferat şi nici nu poate fi avansat fără consimţământul său, decât în condiţiile prevăzute de lege. Astfel, se evită voinţa arbitrară a puterii executive cu privire la activitatea unui judecător.

În doctrina dreptului constituţional, **inamovibilitatea judecătorilor este definită ca o protecţie acordată judecătorului constând în garantarea imposibilităţii revocării, destituirii sau transferării contra voinţei acestuia, în afara unei proceduri disciplinare, în formele şi în condiţiile prevăzute de lege** (*Olivier Duhamel*). Inamovibilitatea este legată de funcţia de judecător şi nu are legătură cu funcţiile de conducere din cadrul instanţelor de judecată. Judecătorii care îndeplinesc funcţii de conducere în cadrul instanţelor beneficiază de aceeaşi inamovibilitate ca şi judecătorii fără funcţii de conducere.

§3. Principiile pe baza cărora se realizează justiţia

3.1. Principiul legalităţii

Legalitatea justiţiei. Acest principiu este instituit de către Constituţia României în art. 124, care prevede că **justiţia se înfăptuieşte în numele legii**, iar judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii. **Principiul are în vedere două aspecte: a) instituirea, organizarea şi funcţionarea justiţiei conform legii şi b) aplicarea de către justiţie a unor sancţiuni prevăzute de lege.** Primul aspect se referă la faptul că instituirea unui tip de justiţie (ex. constituţională, administrativă, penală etc.) se face numai prin lege. De asemenea, organizarea şi funcţionarea justiţiei (ex. înfiinţarea de instanţe judecătoreşti, stabilirea procedurilor în faţa acestor instanţe, modul de executare a hotărârilor judecătoreşti) se realizează numai în conformitate cu legea. Acest lucru reprezintă o trăsătură a statului de drept unde numai legea este cea care trebuie aplicată şi nu voinţa arbitrară a unor persoane sau instituţii. Tot principiul legalităţii are în vedere faptul că judecătorii trebuie să aplice legea la situaţia concretă pe care o au de judecat. Ei nu pot crea legi. Cel mult pot interpreta normele juridice la cazul litigios de rezolvat. De fiecare dată, judecătorul are obligaţia însă de a interpreta legea în sensul aplicării ei şi nu în sensul neaplicării (***Actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat***).

Legalitatea infracţiunilor şi a pedepselor.

Al doilea aspect are în vedere legalitatea infracţiunilor şi a pedepselor aplicate. Art. 73 din Constituţia României stabileşte la alin. (3) lit. h) că numai prin lege organică se poate reglementa domeniul infracţiunilor, pedepselor şi regimul executării acestora. De asemenea, prevederile constituţionale ale art. 23 alin. (12) stabilesc faptul că nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condiţiile şi în temeiul legii. Aşadar, legea este cea care trebuie să stabilească acele fapte sociale care trebuie sancţionate, modul de sancţionare şi pedepsele aplicabile pentru încălcarea acestor norme de conduită în societate. Săvârşirea unei fapte nesancţionate de către lege nu poate constitui motiv pentru un judecător să aplice o pedeapsă.

3.2. Principiul independenţei justiţiei

Independenţa justiţiei.

Acest principiu are în vedere **independenţa justiţiei ca putere în stat** faţă de celelalte puteri ale statului (legislativă şi executivă) şi **independenţa judecătorilor**. În ceea ce priveşte independenţa puterii judecătoreşti faţă de celelalte puteri, chiar Constituţia României menţionează în art. 1 alin. (4) că statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească. Aşadar, justiţia este una dintre cele trei puteri clasice în stat, menţionate în teoria separaţiei puterilor în stat. Justiţia este cea care aplică dreptul în situaţia în care normele juridice sunt încălcate, stabilind sancţiuni în sarcina celor care nu se conformează acestor norme.

Independenţa judecătorilor.

În privinţa independenţei judecătorilor, aceasta este o garanţie a independenţei puterii judecătoreşti faţă de celelalte puteri în stat. Numai prin asigurarea unei independenţe reale a judecătorilor se poate realiza o independenţă a justiţiei. Independenţa judecătorilor este menţionată de art. 124 alin. (3) din Constituţia României, care prevede că judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii. Această independenţă a judecătorilor trebuie analizată din două perspective: **independenţă funcţională** şi **independenţă personală**. Independenţa funcţională presupune ca instanţele care judecă să aibă o independenţă faţă de toate celelalte autorităţi ale statului şi să nu sufere anumite ingerinţe din partea statului, a justiţiabililor sau a altor persoane interesate. Independenţa funcţională nu înseamnă independenţă faţă de lege, deoarece întreaga justiţie se înfăptuieşte în numele legii. Pe de altă parte, independenţa nu exclude, de asemenea, controlul pe care instanţele superioare îl exercită asupra deciziilor instanţelor inferioare sau controlul administrativ pe care preşedintele unei instanţe îl exercită asupra judecătorilor de la o instanţă. Independenţa personală vizează statutul judecătorului. Prin lege, trebuie să se asigure judecătorilor o serie de garanţii menite să acorde acestora o independenţă personală. Aceste garanţii privesc: modul de recrutare a judecătorilor, inamovibilitatea, durata numirii pe funcţie, stabilirea salariului prin lege, libertatea de exprimare, pregătirea continuă a judecătorilor, răspunderea judecătorilor, stabilirea unor interdicţii şi incompatibilităţi. Toate garanţiile legale oferite în sprijinul independenţei judecă-

torilor trebuie dublate de un comportament al judecătorului de loialitate şi de respect pentru lege. Ei trebuie să posede un echilibru interior, curaj, înţelegere a societăţii şi erudiţie. Altfel, hotărârile lor nu vor putea inspira încredere în rândul justiţiabililor. Pentru a putea împărţi dreptatea trebuie ca, în primul rând, judecătorii să se comporte drept şi cinstit.

3.3. Principiul accesului liber la justiţie

Accesul liber la justiţie este calificat în doctrină nu numai ca un principiu, ci chiar ca un drept fundamental. Potrivit art. 21 alin. (1) din Constituţie „orice persoană se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime", iar în alin. (2) se dispune că „nici o lege nu poate îngrădi acest drept".

În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a decis constant că **accesul liber la justiţie nu presupune accesul la toate structurile judecătoreşti ori la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuieşte justiţia sau la toate căile de atac reglementate de lege.** Esenţial este să fie asigurat accesul în sistemul instanţelor judecătoreşti, procedura de judecată, competenţa şi căile de atac fiind cele reglementate de lege.

Tot accesul liber la justiţie presupune şi dreptul justiţiabililor la un proces echitabil şi la soluţionarea cauzelor într-un termen rezonabil. Cum nici Constituţia României şi nici vreo altă lege internă, ori Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale nu definesc noţiunile de „proces echitabil" şi „termen rezonabil", a rămas în sarcina doctrinei şi a jurisprudenţei să clarifice aceste lucruri.

Proces echitabil. În legătură cu **„dreptul la un proces echitabil"**, această dispoziţie nu poate fi interpretată în sensul că ar impune judecătorului să soluţioneze cauza în echitate, ca un **„amiable compositeur"**. Aşa fiind, ea trebuie înţeleasă în sensul de a se asigura respectarea unor principii fundamentale, precum contradictorialitatea, dreptul de apărare, egalitatea, cu toate consecinţele ce decurg din ele. Pentru a fi echitabil, procesul trebuie să se desfăşoare după o procedură contradictorie, cu respectarea dreptului de apărare şi a egalităţii armelor. Elementul fundamental al dreptului la un proces echitabil este exigenţa ca fiecare dintre părţi să dispună de posibilităţi suficiente, echivalente şi adecvate pentru a-şi susţine poziţia asupra problemelor de drept şi de fapt, şi ca nici una din părţi să nu fie defavorizată în raport cu cealaltă.

Termen rezonabil. În ceea ce priveşte cerinţa ca soluţionarea cauzelor să se facă într-un **termen rezonabil**, acest lucru ţine de satisfacerea unei nevoi stringente a societăţii, aceea de a se face dreptate rapid. Frecvent, în doctrină, se spune că „o justiţie întârziată este o justiţie negată" (**Justice delayed is justice denied**), ori că „o justiţie lentă este o justiţie greşită" (**Justice rétive c'est une justice fautive**). Tocmai de aceea, în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului se subliniază că revine statelor părţi la Convenţie obligaţia să-şi organizeze sistemul juridic de o asemenea

manieră încât instanţele să poată garanta dreptul oricărei persoane de a obţine o hotărâre judecătorească într-un termen rezonabil.

Cerinţa examinării unei cauze în justiţie într-un termen rezonabil nu poate fi analizată în abstract, ci trebuie să se raporteze la fiecare caz în parte, ţinându-se seama de durata procedurii, natura pretenţiilor, miza litigiului pentru părţi, complexitatea procesului, comportamentul autorităţilor competente, precum şi al părţilor, dificultatea dezbaterilor, aglomerarea rolului instanţei, ori exercitarea căilor de atac etc. De regulă, termenul începe să curgă de la data sesizării instanţei, dar dacă acest act este supus unei proceduri prealabile, termenul se calculează de la data declanşării acestei proceduri. Ca regulă generală, numai întârzierea imputabilă organelor judiciare sau statului – inclusiv datorită modificărilor legislative produse în timpul unui proces – este considerată o violare a duratei rezonabile.

3.4. Principiul unicităţii, imparţialităţii şi egalităţii justiţiei pentru toate persoanele

Unicitatea justiţiei. Este un principiu înscris şi în Constituţia României în art. 124 alin. (2), care prevede că „Justiţia este unică, imparţială şi egală pentru toţi". **Unicitatea justiţiei** înseamnă că întreaga justiţie se înfăptuieşte de un singur sistem de organe judecătoreşti, indiferent de natura litigiului – civilă, penală, administrativă etc. Nu există mai multe Curţi Supreme de Justiţie, mai multe rânduri de tribunale, ori curţi de apel. Acest lucru semnifică ceea ce doctrina de drept procesual numeşte principiul unităţii funcţiei jurisdicţionale (*Viorel Mihai Ciobanu*). De aceea, art. 126 alin. (5) din Constituţia României interzice înfiinţarea de instanţe extraordinare. Unicitatea justiţiei nu înseamnă o singură instanţă de judecată şi nici excluderea ierarhizării instanţelor judecătoreşti în cadrul sistemului. De asemenea, unicitatea nu semnifică excluderea posibilităţii stabilirii unor competenţe diferite pentru fiecare categorie de instanţe în parte şi nici posibilitatea înfiinţării unor instanţe specializate care să judece anumite litigii (ex. litigiile de contencios administrativ sau de dreptul muncii etc.).

Imparţialitatea justiţiei. **Imparţialitatea justiţiei** trebuie analizată în strânsă legătură cu principiul independenţei justiţiei. Dacă independenţa justiţiei se referă mai degrabă la independenţa acesteia faţă de alte puteri ale statului, imparţialitatea priveşte modul de organizare şi funcţionare a instanţelor şi modul de acţiune al judecătorului. Pentru a avea imparţialitate este nevoie mai întâi de independenţă. Imparţialitatea înseamnă lipsa prejudecăţilor, a unor idei preconcepute sau a unor favoruri pe care judecătorul ar fi tentat să le facă uneia din părţile aflate în litigiu. Pentru evitarea unor asemenea situaţii, legislaţia procesuală prevede o serie de garanţii în măsură să ofere justiţiabililor un proces corect şi imparţial (ex. posibilitatea recuzării unor judecători, a abţinerii judecătorilor să se pronunţe, ori a strămutării procesului atunci când există indicii că judecata nu ar fi imparţială).

Egalitatea justiţiei.

Egalitatea justiţiei presupune folosirea aceloraşi reguli procedurale şi acordarea unor drepturi procesuale, în mod egal tuturor părţilor implicate într-un proces. Egalitatea este unul din principiile de drept înscrise atât în documentele juridice internaţionale, cât şi în legislaţia internă a statelor. Constituţia României, în art. 16 prevede că „Cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări". În baza principiului egalităţii justiţiei, toate persoanele au dreptul de a fi judecate de aceleaşi instanţe judecătoreşti şi după aceleaşi proceduri legale. Orice dispoziţii care ar pune o persoană în imposibilitatea de a beneficia de aceleaşi reguli procedurale, precum o altă persoană ar fi în incompatibilitate cu principiul egalităţii justiţiei. În jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului se vorbeşte despre „**egalitatea armelor**" în faţa instanţelor de judecată. Egalitatea nu înseamnă însă uniformitate, deoarece fiecare litigiu dedus în faţa instanţelor de judecată are caracteristicile sale. Pe de altă parte, o problemă sensibilă care ţine de egalitatea justiţiei este cea referitoare la necesitatea existenţei unei jurisprudenţe unitare în aceeaşi materie. O jurisprudenţă neunitară în aceeaşi materie a instanţelor de judecată pune serios în discuţie egalitatea cetăţenilor în faţa justiţiei.

3.5. Principiul dreptului la apărare

Accepţiunile dreptului la apărare.

Dreptul la apărare este atât un drept fundamental, cât şi un principiu al justiţiei. El este prevăzut în legislaţia internă a statelor, dar şi în documentele internaţionale adoptate de state. În Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, art. 11 prevede că „Orice persoană acuzată de comiterea unui act cu caracter penal are dreptul să fie presupusă nevinovată până când vinovăţia sa va fi stabilită în mod legal în cursul unui proces public în care i-au fost asigurate toate garanţiile necesare apărării sale". De asemenea, art. 14 din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice prevede că orice persoană acuzată de comiterea unei infracţiuni penale are dreptul, în condiţii de deplină egalitate, să fie prezentă la proces şi să se apere ea însăşi sau să aibă asistenţa unui apărător ales de ea. Dacă nu are apărător, să fie informată despre dreptul de a-l avea şi, ori de câte ori interesul justiţiei o cere, să i se atribuie un apărător din oficiu, fără plată, dacă ea nu are mijloace pentru a-l remunera. Tot o dispoziţie similară conţine şi art. 6 din Convenţia pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale şi art. 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Dreptul la apărare cunoaşte două accepţiuni. Într-o accepţiune, prin drept la apărare înţelegem dreptul oricărei persoane de a beneficia de un apărător calificat, de un avocat. Într-o altă accepţiune, dreptul la apărare semnifică posibilitatea oricărei persoane de a beneficia de toate garanţiile oferite de lege pentru dovedirea nevinovăţiei în cursul unui proces (civil, penal, administrativ etc.).

Conţinutul dreptului la apărare.

Prin dreptul la apărare se asigură posibilitatea oricărei persoane de a-şi realiza pretenţiile în justiţie sau de a-şi demonstra nevinovăţia atunci când este învinuită pentru o faptă pe care nu a săvârşit-o. **Conţinutul dreptului la apărare** are în vedere toate acele garanţii oferite de lege şi puse la dispoziţia oricărei persoane pentru a se putea apăra în cursul unui proces. Conform dreptului la apărare, în cadrul unui proces, părţile au posibilitatea angajării unui avocat. În procesele penale, dacă părţile nu îşi permit angajarea unui avocat, statul va asigura din oficiu un avocat acestora. De asemenea, învinuirile care se aduc de către organele de cercetare sau de urmărire penală trebuie făcute în prezenţa unui avocat şi cu ascultarea persoanei învinuite. În cazul în care persoana căreia i se aduc învinuirile nu cunoaşte limba română, prevederile legale dau posibilitatea asigurării unui interpret, atât în faza de cercetare şi urmărire penală, cât şi în faza de judecată. Părţile au, de asemenea, dreptul de a face apel la toate mijloacele de probă pentru apărarea drepturilor lor sau pentru a-şi demonstra nevinovăţia. Legea oferă chiar posibilitatea oricărei persoane de a se apăra singură în cazul în care doreşte acest lucru. Pentru situaţii speciale, legea oferă posibilitatea asigurării unui apărător plătit de către stat. În acest sens, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă stabileşte că ajutorul public judiciar se acordă în cauze civile, comerciale, administrative, de muncă şi asigurări sociale, precum şi în alte cauze, cu excepţia celor penale. Poate solicita acordarea ajutorului public judiciar orice persoană fizică, în situaţia în care nu poate face faţă cheltuielilor unui proces sau celor pe care le implică obţinerea unor consultaţii juridice în vederea apărării unui drept sau interes legitim în justiţie, fără a pune în pericol întreţinerea sa ori a familiei sale.

3.6. Principiul prezumţiei de nevinovăţie

Conţinutul prezumţiei de nevinovăţie.

Prezumţia de nevinovăţie este un drept fundamental al omului şi un principiu de realizare a justiţiei. În art. 23 alin. (11) din Constituţia României se prevede că „Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, persoana este considerată nevinovată". Prezumţia de nevinovăţie constituie şi suportul dreptului la apărare şi implicit al drepturilor procesuale acordate învinuitului sau inculpatului, după caz. Aplicarea acestei prezumţii înseamnă că o simplă acuzare nu poate constitui vinovăţie. Până la rămânerea definitivă a unei hotărâri judecătoreşti de condamnare, persoana judecată beneficiază de prezumţia de nevinovăţie. Caracterul relativ al prezumţiei de nevinovăţie face ca această prezumţie să funcţioneze până la momentul dovedirii vinovăţiei prin probe certe şi nu conform unor aparenţe sau supoziţii.

Domeniul de aplicare al prezumţiei de nevinovăţie este destul de larg, acoperind întreaga gamă a litigiilor din instanţă, fie că sunt litigii de natură penală, civilă, administrativă etc. Prezumţia de nevinovăţie funcţionează pe toată durata procesului, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare. Acest lucru permite persoanei care este învinuită sau inculpată să se afle pe poziţie de egalitate juridică cu acuzarea.

3.7. Principiul utilizării limbii oficiale şi a limbii materne în justiţie

Limba oficială a statului. Conform art. 128 din Constituţia României „(1) Procedura judiciară se desfăşoară în limba română. (2) Cetăţenii români aparţinând minorităţilor naţionale au dreptul să se exprime în limba maternă în faţa instanţelor de judecată, în condiţiile legii organice. (3) Modalităţile de exercitare a dreptului prevăzut la alin. (2), inclusiv prin folosirea de interpreţi sau traduceri, se vor stabili astfel încât să nu împiedice buna administrare a justiţiei şi să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesaţi. (4) Cetăţenii străini şi apatrizii care nu înţeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua cunoştinţă de toate actele şi lucrările dosarului, de a vorbi în instanţă şi de a pune concluzii, prin interpret; în procesele penale acest drept este asigurat în mod gratuit".

Aceste dispoziţii constituţionale prevăd trei elemente distincte: a) utilizarea limbii oficiale a statului, limba română, ca limbă de desfăşurare a procedurilor în instanţele de judecată; b) posibilitatea utilizării limbii materne de către cetăţenii români aparţinând minorităţilor naţionale în cadrul procedurilor judiciare şi c) posibilitatea pentru cetăţenii străini şi apatrizi care nu înţeleg sau nu vorbesc limba română de a lua la cunoştinţă de toate actele şi lucrările dosarului, de a vorbi în instanţă şi de a pune concluzii, prin interpret.

Prima situaţie are în vedere caracterul oficial al limbii române. **Limba oficială** a statului român este limba română, limba în care sunt redactate toate actele sale oficiale şi în care sunt aduse la cunoştinţa publică. Caracterul oficial al unei limbi este dat de obligativitatea utilizării acelei limbi în raporturile cetăţenilor cu autorităţile (oficialităţile) statului. Caracterul oficial nu se referă la utilizarea unei limbi în mediul privat (familie, comunitate etc.). Codul de procedură penală, în art. 12 prevede că limba oficială în procesul penal este limba română, iar cetăţenii români aparţinând minorităţilor naţionale au dreptul să se exprime în limba maternă în faţa instanţelor de judecată, actele procedurale întocmindu-se în limba română.

Cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale. A doua situaţie are în vedere **cetăţenii români aparţinând minorităţilor naţionale.** Conform Codului de procedură penală şi a celui de procedură civilă, în faţa organelor judiciare, se asigură părţilor şi altor persoane chemate în proces folosirea limbii materne, actele procedurale întocmindu-se în limba română. În doctrină, s-a arătat că această reglementare este chiar una excesivă, deoarece „nicio lege fundamentală din ţările europene nu cuprinde o astfel de soluţie" (*Viorel Mihai Ciobanu*). Instituirea de către constituantul român a acestei dispoziţii s-a făcut în considerarea grijii pe care statul român o are pentru păstrarea identităţii culturale şi lingvistice a cetăţenilor săi aparţinând unor minorităţi naţionale, România având unul dintre cele mai ridicate standarde juridice de protecţie a minorităţilor naţionale.

Străinii şi apatrizii. A treia situaţie priveşte **cazul străinilor şi apatrizilor** care trăiesc pe teritoriul statului român. Conform legislaţiei române, părţilor care nu vorbesc sau nu înţeleg limba română ori nu se pot exprima li se asigură, în mod gratuit, posibilitatea de a lua cunoştinţă de actele de la dosar, dreptul de a vorbi, precum şi dreptul de a pune concluzii în instanţă, prin interpret. Codul de procedură civilă, în art. 18, stabileşte că cetăţenii străini şi apatrizii care nu înţeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua cunoştinţă de toate actele şi lucrările dosarului, de a vorbi în instanţă şi de a pune concluzii, prin traducător autorizat, însă toate cererile şi actele procedurale se întocmesc numai în limba română.

3.8. Principiul justiţiei ca monopol de stat

Justiţia este monopol de stat. Conform art. 126 din Constituţia României, justiţia se realizează prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege. Competenţa acestor instanţe judecătoreşti şi procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege. De asemenea, în conformitate cu art. 124 din Constituţie, justiţia se înfăptuieşte în numele legii. Aceste dispoziţii constituţionale scot în evidenţă **caracterul de monopol al statului asupra acestui serviciu public, denumit justiţie.** Nicio altă instituţie publică sau privată nu poate exercita în cadrul statului atributele justiţiei. Monopolul acestei activităţi reiese şi din faptul că activitatea de judecată nu poate fi exercitată în stat decât de către judecători. În cadrul instanţelor de judecată participă numai judecători. Judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii. Ei sunt numiţi în funcţie de Preşedintele României şi beneficiază de inamovibilitate. Funcţia de judecător este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior.

În mod cu totul excepţional, statul dă posibilitatea ca, în conformitate cu legea, la procedura de judecată să ia parte şi alte persoane care nu sunt judecători. Astfel, în ceea ce priveşte **participarea la completele de judecată a unor persoane, altele decât judecătorii,** textul constituţional român dă această posibilitate, cazurile concrete fiind stabilite doar de lege. Legea română prevede, spre exemplu, ca în soluţionarea cauzelor privind conflictele de muncă şi de asigurări sociale, instanţele de judecată să fie compuse din 2 judecători profesionişti şi 2 asistenţi judiciari numiţi de ministrul justiţiei la propunerea Consiliului Economic şi Social (art. 110-115 din Legea nr. 304/2004).

Un alt argument în favoarea ideii că justiţia este monopol al statului este reprezentat de faptul că organele judiciare (judecătorii de la instanţele de judecată) au obligaţia legală de a se pronunţa în litigiile în care au fost sesizaţi. **Judecătorii nu pot refuza să judece pe motiv că legea nu este clară ori este incompletă.** Odată ce statul şi-a rezervat acest serviciu, este obligat să dispună judecătorului obligaţia de a se pronunţa în toate dosarele cu care acesta a fost sesizat.

În doctrină, se consideră că o excepţie parţială de la regula conform căreia justiţia constituie monopol al statului o reprezintă **arbitrajul** (*Ioan Leş*). Arbitrajul se caracterizează prin alcătuirea sa din simpli particulari desemnaţi de către părţi să le rezolve un litigiu (ex. arbitrajul în materie comercială exercitat de către arbitrii care funcţionează în cadrul Curţilor de arbitraj de pe lângă Camerele de Comerţ şi Industrie). Arbitrii nu sunt însă judecători în sensul constituţional al termenului. Ei judecă un litigiu pentru că părţile implicate în acest litigiu stabilesc de comun acord să apeleze la această formă de jurisdicţie. În caz contrar, părţile sunt libere să decidă ca litigiul lor să fie soluţionat de o instanţă de judecată. De aceea, considerăm că arbitrajul nu poate fi considerat o justiţie în sensul constituţional al termenului, chiar dacă legea oferă o anumită recunoaştere hotărârii arbitrale.

Un argument în plus în favoarea ideii că arbitrajul nu este o justiţie în sensul constituţional al termenului îl reprezintă şi faptul că există şi altfel de forme de justiţie, alternativă la justiţia oferită de stat, cum este, spre exemplu, **medierea**. Atât medierea, cât şi arbitrajul, reprezintă modalităţi prin care statul încearcă să degreveze aglomeraţia din instanţele de judecată şi să diminueze numărul mare de cauze remise spre soluţionare acestor instanţe.

3.9. Principiul publicităţii şedinţelor de judecată

Şedinţele de judecată sunt publice.

Referitor la **publicitatea şedinţelor instanţelor de judecată**, Constituţia României prevede în art. 127 că „Şedinţele de judecată sunt publice, afară de cazurile prevăzute de lege". Şedinţele sunt publice în sensul că la ele pot participa atât părţile implicate în proces, cât şi alte persoane străine de proces care doresc să asiste la proces. Publicitatea constituie o garanţie a corectitudinii şi imparţialităţii judecătorilor, dar şi a independenţei acestora. În jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului s-a subliniat faptul că publicitatea protejează justiţiabilii contra unei justiţii secrete care scapă controlului public. Publicitatea dezbaterilor contribuie şi la sporirea încrederii justiţiabililor în actul de justiţie. O justiţie publică stimulează, de asemenea, judecătorii cu privire la sporirea gradului de atenţie în modul în care judecă, în modul în care îşi motivează deciziile şi în modul de comportament faţă de justiţiabili.

Sunt şi situaţii în care şedinţele nu sunt publice datorită specificităţii situaţiei (ex. şedinţe de judecată a minorilor, a unor cazuri de divorţ, a unor cazuri care privesc securitatea statului etc.). În astfel de situaţii, deşi şedinţele nu sunt publice, hotărârea de judecată este pronunţată în şedinţă publică. De asemenea, motivarea hotărârilor trebuie făcută public pentru ca oricine să poată lua la cunoştinţă de motivele invocate de judecători în deciziile pe care le iau. Nu se fac publice numele părţilor implicate în proces şi datele personale ale acestora, dar motivele care au dus la o decizie din partea judecătorului trebuie făcute public. În acest fel se poate realiza şi o jurisprudenţă unitară a instanţelor de judecată într-un anumit domeniu şi un dialog permanent al judecătorilor.

3.10. Principiul funcţionării justiţiei pe criteriul ierarhiei

Gradele de jurisdicţie. Justiţia este realizată prin instanţe de judecată ce funcţionează pe **criteriul ierarhiei**. Această ierarhie poate fi observată şi din modul în care Constituţia României stabileşte prin cine se realizează justiţia. Art. 126 din Constituţie enumeră Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi celelalte instanţe judecătoreşti, stabilind practic o anumită ierarhie. De asemenea, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară prevede care sunt celelalte instanţe judecătoreşti, enumerând limitativ: curţile de apel, tribunalele şi judecătoriile.

Această ierarhizare a instanţelor de judecată trebuie interpretată în strânsă legătură cu **gradele de jurisdicţie**. Legislaţia română, şi nu numai, prevede dublul grad de jurisdicţie, adică posibilitatea examinării cauzei de două ori de către un judecător înainte ca hotărârea să devină definitivă. Funcţionarea justiţiei pe acest criteriu al ierarhiei nu înseamnă că instanţele de judecată se subordonează una celeilalte, ci doar posibilitatea ca decizia unui judecător de la o instanţă inferioară să poată fi analizată încă odată de un judecător de la o instanţă superioară în grad. Acest lucru oferă o legalitate şi o temeinicie mult mai mare hotărârii judecătoreşti.

Secţiunea a 3-a. Raporturile juridice dintre autoritatea judecătorească şi celelalte autorităţi publice

§1. Raporturile juridice cu Parlamentul

1.1. Raporturile puterii judecătoreşti cu Parlamentul

Raporturile care se stabilesc între instanţele judecătoreşti şi Parlament derivă din faptul că întreaga activitate pe care o desfăşoară aceste instanţe se derulează potrivit legilor adoptate de Parlament. Prin urmare, Parlamentul este cel care stabileşte, prin lege, instanţele judecătoreşti, numărul lor, competenţele lor şi procedura potrivit căreia se desfăşoară activitatea judecătorească. Totodată, legea este cea căreia trebuie să i se supună judecătorul în activitatea de judecată şi tot legea este cea care stabileşte infracţiunile şi pedepsele aplicabile acestora (***nullum crime sine lege, nulla poena sine lege, nulla justitia sine lege***).

În alte state în care controlul constituţionalităţii legilor este exercitat de către instanţele de judecată (ex. Statele Unite ale Americii, Grecia, Norvegia sau Elveţia) şi puterea judecătorească interferează cu activitatea Parlamentului, controlându-i acesteia actele din punct de vedere constituţional.

1.2. Raporturile Ministerului Public cu Parlamentul

Şi în cazul Ministerului Public, procurorii de la parchetele de pe lângă instanţele de judecată îşi desfăşoară activitatea în baza legilor adoptate de Parlament. Legea

este cea care stabileşte parchetele, numărul lor, competenţele procurorilor şi procedura de derulare a activităţii procurorilor. Infracţiunile şi pedepsele sunt stabilite tot de lege (***nullum crime sine lege, nulla poena sine lege, nulla justitia sine lege***).

De partea cealaltă, procurorii intervin în activitatea Parlamentului prin sancţionarea tuturor faptelor de natură penală pe care membrii Parlamentului le săvârşesc (ex. urmărirea penală a membrilor Parlamentului).

1.3. Raporturile Consiliului Superior al Magistraturii cu Parlamentul

Consiliul Superior al Magistraturii, ca toate organele autorităţii judecătoreşti, îşi desfăşoară activitatea în conformitate cu legea adoptată de către Parlament. Atribuţiile şi procedura de lucru a CSM sunt stabilite de lege. De asemenea, în cadrul CSM, sunt şi 2 membri, reprezentanţi ai societăţii civile, numiţi de către Senat (Camera Parlamentului). Ceilalţi membri ai CSM (magistraţii aleşi de către judecători şi procurori) sunt şi ei validaţi de către Parlament. Mai mult, anual, CSM prezintă Parlamentului raportul de activitate.

§2. Raporturile juridice cu Preşedintele României

2.1. Raporturile puterii judecătoreşti cu Preşedintele României

2.1.1. Numirea judecătorilor

În temeiul Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor şi al Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, Preşedintele, la propunerea CSM, numeşte şi revocă judecătorii, cu excepţia celor stagiari. Prin efectul numirii, judecătorii devin inamovibili. Odată numiţi, Preşedintele nu îi poate revoca, deoarece ei beneficiază de **inamovibilitate**, revocarea neputându-se face decât în baza deciziei unui organ jurisdicţional.

Procedura de recrutare a judecătorilor.

Privind în dreptul comparat, putem observa că modul de recrutare şi numire a judecătorilor este diferit de la o ţară la alta în funcţie de tradiţiile istorice şi de specificul fiecărei ţări în parte. Astfel, putem întâlni, în linii generale, două mari moduri de selecţie şi numire a judecătorilor: a) alegerea judecătorilor şi b) numirea judecătorilor de către o autoritate a statului.

În ceea ce priveşte **alegerea judecătorilor**, în unele state, precum Statele Unite ale Americii sau Elveţia, unii judecători de la instanţele de nivel inferior sunt aleşi prin vot popular. Sistemul alegerii nu este totdeauna o garanţie a independenţei judecătorilor. De aceea, sistemul alegerii judecătorilor nu este foarte răspândit.

Numirea judecătorilor este cel mai răspândit mod de selecţie a judecătorilor. Uneori, numirea se face pur şi simplu de către o autoritate a statului, reprezentând astfel un mod de învestire a judecătorilor cu autoritatea de stat. De regulă, numirea judecătorilor se face de către o autoritate a puterii executive (şeful statului sau ministrul

justiției). Alteori, numirea se face în urma unui proces de **recrutare a judecătorilor prin concurs.** Această modalitate este cea mai răspândită (ex. utilizată în state, precum Franța, Italia, Germania, Spania, Portugalia, Polonia sau România), are avantajul de a fi selectați cei mai pregătiți candidați în urma unui concurs național organizat de către o instituție specializată și independentă (ex. Institutul Național al Magistraturii în România). În urma concursului și a procesului de selecție, propunerile de numire de către o autoritate a statului se fac în baza unor criterii clare și stricte.

2.1.2. Numirea pe unele funcții de conducere ale instanțelor

Tot în temeiul Legilor nr. 303 și nr. 317/2004, Președintele României, la propunerea CSM, numește și revocă în/din funcțiile de conducere ale Înaltei Curți de Casație și Justiție. Pentru celelalte instanțe inferioare Înaltei Curți de Casație și Justiție, Președintele României nu are nicio atribuție. Numirile pe care le face Președintele nu au niciun fel de influență asupra independenței și inamovibilității judecătorilor, deoarece independența și inamovibilitatea sunt date de lege și nu de persoanele care semnează actul de numire. Facem această precizare având în vedere că și Înalta Curte de Casație și Justiție relaționează cu instituția Președintelui României prin competența pe care o are de a judeca Președintele pentru infracțiunea de înaltă trădare (conform art. 96 din Constituție) sau cea de verificare a legalității actelor Președintelui.

2.1.3. Acordarea grațierii individuale

Grațierea individuală este un **act *intuitu personae*** atât cu privire la emitent, fiind vorba de o manifestare unilaterală de voință a unei autorități publice, cât și cu privire la beneficiar, identitatea și situația personală a acestuia fiind un element hotărâtor în emiterea decretului de grațiere individuală. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a stabilit că grațierea este un apanaj tradițional al șefului statului, care nu are obligația să-și motiveze măsura luată, astfel că orice explicație ar da, inclusiv aceea că nu a fost convins de justețea pedepselor aplicate, nu-i poate fi reproșată (Avizul Curții Constituționale nr. 1/2007).

Președintele României poate grația orice persoană și pentru orice faptă. Legea nu interzice acordarea grațierii individuale pentru anumite categorii de persoane sau pentru săvârșirea anumitor fapte. Spre exemplu, unele Constituții prevăd în mod expres faptul că anumite persoane sau anumite fapte nu pot fi grațiate. Astfel, Constituția Belgiei, în art. 110, prevede că „Regele are dreptul de a anula sau de a reduce pedepsele pronunțate de judecători, cu excepția celor aplicate miniștrilor și membrilor guvernelor comunităților sau regiunilor", iar Constituția Danemarcei, în art. 24, stabilește că „Regele are dreptul de grațiere și amnistie. El nu poate grația miniștrii de pedepsele aplicate de către Înalta Curte de Justiție, cu consimțământul Parlamentului".

2.2. Raporturile Ministerului Public cu Președintele României

2.2.1. Numirea procurorilor

Conform Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, Președintele, la propunerea

CSM, numeşte şi revocă procurorii, cu excepţia celor stagiari. După numire, procurorii beneficiază de stabilitate. Prin efectul numirii, doar judecătorii devin inamovibili, „procurorii nu sunt inamovibili, fiindcă inamovibilitatea nu decurge din actul de numire, ci din norma constituţională. Or, legiuitorul constituant a stabilit prin art. 125 din Legea fundamentală că sunt inamovibili numai judecătorii, iar nu şi procurorii" (Decizia Curţii Constituţionale nr. 130/1998).

2.2.2. Numirea pe unele funcţii de conducere ale parchetelor

Preşedintele României, la propunerea ministrului justiţiei şi cu avizul CSM, numeşte şi revocă în/din funcţiile de conducere ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Curtea Constituţională a stabilit în jurisprudenţa sa că această procedură este constituţională, deoarece procurorii îşi desfăşoară activitatea sub controlul ministrului justiţiei care răspunde pentru eficienţa parchetelor şi el trebuie să vegheze la conducerea parchetelor pe baza principiului responsabilităţii şi al eficienţei, iar dezbaterea din CSM cu ocazia emiterii avizului aduce transparenţă acestor numiri şi revocări (Decizia Curţii Constituţionale nr. 375/2005). De altfel, această procedură de numire pe funcţiile de conducere ale parchetelor este întâlnită şi în alte state europene, precum Germania, Olanda, Spania, Portugalia, Cehia, Danemarca, Finlanda sau Suedia.

2.3. Raporturile Consiliului Superior al Magistraturii cu Preşedintele României

Aceste raporturi privesc, pe de o parte, numirile şi revocările judecătorilor şi procurorilor, cu excepţia celor stagiari, precum şi numirile şi revocările pe/din funcţiile de conducere ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie sau ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, iar pe de altă parte, privesc atribuţia Preşedintelui României de a prezida, conform art. 133 alin. (6) din Constituţie, lucrările Consiliului Superior al Magistraturii la care participă. Prezidarea acestor şedinţe nu semnifică faptul că Preşedintele României este membru al CSM şi nici vreun drept de vot pe care, eventual, Preşedintele statului l-ar avea în cadrul şedinţei pe care o prezidează.

§3. Raporturile juridice cu Guvernul

3.1. Raporturile puterii judecătoreşti cu Guvernul

Aceste raporturi trebuie privite din dublă perspectivă. Din perspectiva puterii executive, Guvernul este autoritatea statului care asigură gestionarea politicii interne şi externe a ţării. În această calitate, stabileşte politica bugetară a statului, are prerogative legislative (pe calea delegării legislative) şi negociază tratate internaţionale (inclusiv în materie de cooperare judiciară, extrădare etc.). Toate aceste atribuţii ale Guvernului au incidenţă asupra activităţii judecătorilor, aceştia fiind obligaţi să se conformeze legilor statului care transpun politicile interne şi externe ale Guvernului.

Din perspectiva puterii judecătoreşti, instanţele de judecată au posibilitatea verificării, pe calea contenciosului administrativ, a actelor administrative emise de Guvern. Controlul judecătoresc al acestor acte este garantat, cu excepţia actelor care privesc raporturile cu Parlamentul şi a celor de comandament cu caracter militar.

3.2. Raporturile Ministerului Public cu Guvernul

Specificul acestor raporturi este dat, în primul rând, de faptul că procurorii funcţionează sub autoritatea ministrului justiţiei, care este membru al Guvernului. În al doilea rând, procurorii au obligaţia respectării legilor emise de către Guvern, pe calea delegării legislative. În al treilea rând, procurorii sunt cei ce pot pune sub acuzare membrii Guvernului în cazul în care aceştia săvârşesc fapte penale.

În unele state, precum Statele Unite ale Americii, procurorul general este şi ministrul justiţiei, ceea ce face ca relaţia dintre Guvern şi Ministerul Public să fie mult mai strânsă.

3.3. Raporturile Consiliului Superior al Magistraturii cu Guvernul

Consiliul Superior al Magistraturii, în calitate de garant al independenţei justiţiei, are obligaţia de a respecta legile şi de a pune în aplicare politicile guvernamentale consfinţite prin legi şi care privesc activitatea justiţiei. Mai mult, în componenţa CSM intră, de drept, şi ministrul justiţiei, în calitatea sa de membru al Guvernului şi de instituţie în subordinea căreia se află şi îşi desfăşoară activitatea procurorii.

Secţiunea a 4-a. Răspunderea magistraţilor

§1. Precizări generale

Răspundere şi responsabilitate pentru magistraţi.

Analiza răspunderii judecătorilor trebuie să pornească de la răspunderea tuturor persoanelor care îndeplinesc un serviciu public. Justiţia este şi ea un serviciu public, iar cei ce exercită actul de justiţie nu pot rămâne în afara principiilor democratice ale răspunderii şi responsabilităţii.

Sub un celebru adagiu roman [*Quis custodes custodiet*? (Cine ne apără faţă de cei care ne apără?)], un reputat doctrinar al dreptului face o analiză a formelor răspunderii magistraţilor (*Ioan Deleanu*). Aceste forme ale răspunderii sunt, de fapt, forme ale răspunderii tuturor persoanelor. Ele nu se pot şi nu au cum să difere faţă de celelalte forme ale răspunderii juridice, în general. Ceea ce este specific magistratului este responsabilitatea pe care el o poartă faţă de decizia pe care o ia. Această decizie are repercusiuni asupra vieţii oamenilor.

Înainte de a răspunde pentru hotărârile emise, **magistraţii trebuie să fie responsabili de importanţa rolului lor în societate.** Ei trebuie să înţeleagă faptul că obiectivul justiţiei trebuie să fie dorinţa oamenilor de a nu fi nevoiţi să apeleze la

serviciile sale. Cel ce îşi caută dreptatea în justiţie şi o obţine nu îşi va mai dori vreodată să ajungă să ceară ceea ce este al său, iar cel ce pierde meritat în justiţie va fi descurajat să mai încerce vreodată să ia ceea ce nu i se cuvine.

Vorbind despre independenţa justiţiei şi a judecătorului, toate garanţiile legale oferite în sprijinul independenţei judecătorilor trebuie dublate însă de un comportament al acestora de **loialitate şi de respect pentru lege. Nu este suficient să judeci de o manieră independentă pentru a judeca bine.** Judecătorii trebuie să posede un echilibru interior, curaj, înţelegere a societăţii şi erudiţie. Pentru a putea împărţi dreptatea trebuie ca, în primul rând, judecătorii înşişi să se comporte drept şi cinstit. Niciun sistem judiciar naţional nu poate eluda întrebările cetăţenilor asupra calităţii actului de justiţie, a judecătorilor şi a deciziilor acestora, mai ales că nivelul de exigenţă al cetăţenilor faţă de instituţiile judiciare este din ce în ce mai ridicat.

Magistratul, prin întreaga sa conduită, trebuie să rămână responsabil în ochii justiţiabililor şi să fie conştient că este supus continuu examenului critic al publicului. **Responsabilitatea nu este doar a sistemului, ci şi a fiecăruia dintre cei ce alcătuiesc sistemul.**

O lege a răspunderii magistraţilor poate avea rolul de responsabilizare a fiecărui magistrat şi implicit de creştere a încrederii cetăţenilor în membrii acestui corp profesional. Dar o astfel de lege trebuie însoţită de o creştere a responsabilităţii fiecărui magistrat, de o regândire a sistemului inspecţiei judiciare, de o unificare a practicii şi de o transparenţă a activităţii de justiţie astfel ca orice persoană să aibă acces la motivarea unei hotărâri judecătoreşti.

§2. Răspunderea civilă

Constituţia României, în art. 52 alin. (3), prevede că statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condiţiile legii şi nu înlătură răspunderea magistraţilor care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă. Acest articol are în vedere **răspunderea civilă** patrimonială a magistraţilor.

Constituţia şi Legea nr. 303/2004 stabilesc condiţiile generale ale răspunderii patrimoniale a statului şi a magistraţilor pentru erorile judiciare. Astfel, vorbim de două instituţii diferite: răspunderea patrimonială a statului pentru erori judiciare şi răspunderea patrimonială a magistraţilor. Magistraţii, conform textului constituţional, nu răspund decât în cazul în care se dovedeşte că au acţionat cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă. În toate celelalte cazuri, în care statul a fost responsabil patrimonial pentru erorile judiciare săvârşite de magistraţi, aceştia nu răspund.

Magistraţii răspund civil numai dacă printr-o hotărâre judecătorească definitivă s-a constatat reaua-credinţă sau grava neglijenţă a acestora în procese în care statul a fost obligat să despăgubească persoana lezată.

§3. Răspunderea penală

Alături de răspunderea civilă, magistraţii au şi o **răspundere penală**. Răspunderea penală are în vedere situaţia în care un magistrat săvârşeşte fapte penale în legătură cu cauza pe care o are de instrumentat. Nu avem în vedere aici situaţia în care un magistrat săvârşeşte o faptă penală care nu are legătură cu activitatea sa de magistrat, deoarece în acest caz nu se pune problema analizei răspunderii magistraţilor, ci analiza răspunderii oricărei persoane pentru încălcarea legii (ex. un accident de maşină săvârşit de un magistrat).

Incidenţa răspunderii penale a magistraţilor, în dreptul românesc, este admisă prin reglementările cuprinse în Legea nr. 303/2004, care prevăd suspendarea din funcţie a magistratului împotriva căruia s-a pus în mişcare acţiunea penală sau eliberarea din funcţie a celui condamnat definitiv pentru o infracţiune.

§4. Răspunderea disciplinară

Magistraţii pot avea şi o **răspundere disciplinară**. Prin art. 134 alin. (2) din Constituţie se prevede că CSM îndeplineşte rol de instanţă de judecată, prin secţiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor şi procurorilor. În aceste cazuri, drept de vot în cele două secţii ale CSM (secţia pentru judecători şi secţia pentru procurori) au numai membrii aleşi ai CSM, nu şi cei de drept (ministrul justiţiei, preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie).

Hotărârile CSM în materie disciplinară pot fi atacate la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Cazurile ce constituie abateri disciplinare ale magistraţilor sunt prevăzute expres de Legea nr. 303/2004 şi de Legea nr. 161/2003. De asemenea, aceleaşi legi prevăd şi sancţiunile aplicabile. Aceste sancţiuni merg de la avertisment şi diminuarea indemnizaţiei lunare până la excluderea din magistratură.

Rezumat

Organele autorităţii judecătoreşti sunt instanţele judecătoreşti, Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii.

Instanţele judecătoreşti sunt reprezentate în România de către: **a)** Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; **b)** curţile de apel; **c)** tribunalele; **d)** tribunale specializate; **e)** instanţele militare; şi **f)** judecătorii.

Noţiunea de justiţie are două sensuri. Într-un sens larg (*lato sensu*), noţiunea de justiţie desemnează ideea de dreptate, de echitate şi egalitate în faţa legii. **În sens restrâns (*stricto sensu*)**, prin justiţie se înţelege totalitatea instituţiilor prin intermediul cărora se exercită actul de justiţie: instanţe de judecată, magistraţi, avocaţi, executori judecătoreşti etc.

RCUAI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Noţiunea de putere judecătorească: prin „putere judecătorească" se înţelege doar judecătorii ce funcţionează la instanţele de judecată. Doar judecătorii sunt cei care alcătuiesc puterea judecătorească pentru că ei beneficiază de inamovibilitate. **Inamovibilitatea** este definită ca o protecţie acordată judecătorului constând în garantarea imposibilităţii revocării, destituirii sau transferării contra voinţei acestuia, în afara unei proceduri disciplinare, în formele şi în condiţiile prevăzute de lege.

Principiile pe baza cărora se realizează justiţia: a) principiul legalităţii; b) principiul independenţei justiţiei; c) principiul accesului liber la justiţie; d) principiul unicităţii, imparţialităţii şi egalităţii justiţiei pentru toate persoanele; e) principiul dreptului la apărare; f) principiul prezumţiei de nevinovăţie; g) principiul utilizării limbii oficiale şi a limbii materne în justiţie; h) principiul justiţiei ca monopol de stat; i) principiul publicităţii şedinţelor de judecată; j) principiul funcţionării justiţiei pe criteriul ierarhiei.

Raporturile juridice dintre autoritatea judecătorească şi celelalte autorităţi publice: a) raporturile juridice cu Parlamentul; b) raporturile juridice cu Preşedintele României; şi c) raporturile juridice cu Guvernul.

Răspunderea magistraţilor presupune răspundere faţă de lege şi responsabilitate. **Nu este suficient să judeci de o manieră independentă pentru a judeca bine.**

Formele răspunderii: a) răspundere civilă; b) răspundere penală şi c) răspundere disciplinară.

Bibliografie

T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop, Instituţii judiciare, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 1-324

G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, 26e édition, Ed. LGDJ, Paris, 1999, p. 726-733

M. Cappelletti, Le pouvoir des juges, Ed. Economica-PUAM, 1990

V.M. Ciobanu, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Naţional, Bucureşti, 1996, p. 10-28

I.G. Chiuzbaian, Sistemul puterii judecătoreşti, Ed. Continent XXI, Bucureşti, 2002

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 484-495

M. Criste, Instituţii constituţionale contemporane, Ed. de Vest, Timişoara, 2012, p. 302-305

D.C. Dănişor, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 424-447

Şt. Deaconu (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2015

I. Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 747-809

C.C. Dinu, Normele de procedură civilă, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 350-361

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 211-220

O. Duhamel, J. Mény, Dictionnaire constitutionnel, Ed. PUF, Paris, 1992, p. 490

J.P. Jacqué, Droit institutionnel de l'Union européenne, Ed. Dalloz, Paris, 2010, p. 377-387

I. Leş, Organizarea sistemului judiciar românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004

I. Leş, Instituţii judiciare contemporane, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 288-297

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 1110-1174

P. Pactet, F. Mélin Soucramanien, Droit constitutionnel, 27e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 518-525

J. Pertek, Droit des institutions de l'Union européenne, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 470-474

A. Rădulescu, Noua Constituţie. Cinci conferinţe ţinute la radio, Tipografia „Cuvântul Românesc", Bucureşti, 1938, p. 73-85

B. Selejan-Guţan, Drept constituţional şi instituţii politice, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 293-299

E.S. Tănăsescu (coord.), Răspunderea în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 73-97

M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 198-232

G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iaşi, 1996, p. 384-395

*** Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 795-822

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor, republicată (M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005)

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată în (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005)

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012)

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

„Cartea este o reuşită ştiinţifică şi editorială. Redactată într-un stil logic, clar, prin utilizarea unui limbaj juridic frumos şi corect, cartea constituie o sursă de documentare de mare utilitate pentru studenţi şi nu numai.

Valorificând exigent şi critic o vastă literatură în domeniu, autorul se impune printr-o contribuţie personală evidentă, de înalt nivel ştiinţific, în prezentarea instituţiilor politice. Merită evidenţiată sistematizarea reuşită a conţinutului, care permite atât însuşirea lesnicioasă de către studenţi a cunoştinţelor, cât şi o anumită supleţe în predare. Menţionăm, de asemenea, referirile pertinente la jurisprudenţa constituţională care stimulează intelectul cititorului.

Cartea domnului Ştefan Deaconu este o carte care merită citită".

Prof. univ. dr. Ioan Muraru
Profesor Emerit al Universităţii din Bucureşti

Preţ 72,90 lei
ISBN 978-606-18-1029-1
9 786061 810291
www.beckshop.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY